



Brève histoire des régions françaises, de Serge Antoine à François Hollande

PAR RAPHAËL PIASTRA ¹

En 2014, une nouvelle étape de la décentralisation a été amorcée en France par le gouvernement, à la demande du président de la République. Après le Sénat, l'Assemblée nationale a adopté, le 2 juillet, le projet de loi portant « Nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe), qui en constitue le troisième volet, après la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (janvier 2014), et celle relative à la délimitation des régions (janvier 2015). Les redécoupages territoriaux envisagés (en particulier les fusions de régions) font grincer quelques dents. Pourtant, à lire cet article repris dans notre rubrique « Futurs d'antan », qui rappelle la façon dont a été conçue, à l'origine, la carte encore en vigueur des régions, on constate que s'il y a des évidences dans cet agencement, il y a aussi, comme le pensait à l'époque Serge Antoine, l'artisan du découpage des régions, matière à évolution et à regroupements. S.D. ■

Le projet de François Hollande de redécouper la France régionale, est en vérité une sorte de réactualisation d'un découpage qui a été fait en 1956 par Serge Antoine. Ce nom évoquera surtout quelque chose aux initiés de la planification mais aussi de l'environnement. Haut fonctionnaire né à Strasbourg en 1927 et mort à Bièvres en 2006, Serge Antoine

a donc joué un rôle déterminant dans les choix de regroupement des départements pour créer les régions administratives. Il est le père administratif des régions telles que nous les connaissons actuellement. Il a aussi beaucoup œuvré en matière environnementale. Ainsi en 1971 il est nommé au cabinet du tout premier ministre de l'Environnement,

¹ Maître de conférences en droit public à l'université d'Auvergne, chercheur au Centre Michel de l'Hospital (laboratoire de recherche en sciences juridiques et politiques, université d'Auvergne). Cet article a été initialement publié par la *Revue des collectivités locales* sur son site Internet <http://www.collectiviteslocales.fr/>, le 15 septembre 2014.



Robert Poujade En 1994, il crée le Comite français pour le développement durable (Comite 21), qui réunit entreprises, collectivités locales et associations

Avant Serge Antoine il y avait eu les « régions Clementel » en 1919 Etienne Clementel, député du Puy-de-Dôme, avait créé 17 « groupements d'intérêts régionaux » (arrêté ministériel du 5 avril 1919) fondés sur l'ossature des chambres de commerce Par la suite, sous le gouvernement de Vichy, le maréchal Pétain entérina une recomposition territoriale régionale dessinée par son secrétaire d'Etat aux Finances, Yves Bouthillier Le décret publié le 30 juin 1941 attribuait à certains préfets les pouvoirs des préfets régionaux et portait division du territoire pour l'exercice de ces pouvoirs, en application de la loi du 19 avril 1941, par un découpage regroupant des départements Ce découpage préfigurait celui des régions en respectant des critères économiques et surtout le lien au chef lieu par les transports terrestres Il servait aussi et même surtout à diffuser l'idéologie du régime Le gouvernement provisoire de la République française (GPRF) abrogea ce texte et le général de Gaulle créa alors des régions administratives

Les années 1950 marquent les grandes heures de la planification en France Edgar Faure, président du Conseil en 1955 a lancé les « programmes d'action régionale » C'est le décret Pflimlin du 30 juin 1955 qui décida du lancement desdits programmes en vue de « promouvoir l'expansion économique et sociale des différentes régions » Il renvoyait à un arrêté ministériel, qui sera signé

le 28 novembre 1956, pour définir les circonscriptions de ces programmes d'action régionale (24 à l'origine)

Dans la foulée, le Commissariat général au Plan leur donne un cadre, celui des « régions de programme », premier découpage régional français, et y nomme des chargés de mission (dont à Serge Antoine le rôle de faire une nouvelle carte de la France pour permettre aux administrations de travailler à un échelon plus vaste) Le but est exclusivement technique et non politique Membre de la Cour des comptes, Serge Antoine confie « 19 régions avaient été dessinées sur un coin de chemise² » Après quelques ajustements, leur nombre avait été porté à 22 (arrêté du 28 novembre 1956) Cette carte (faite sans ordinateur !) doit être opérationnelle pour les ministères Mais il n'y a aucune ambition décentralisatrice dans cette France très jacobine Serge Antoine travaille en artisan Il superpose sur un grand calque les découpages des principales administrations, chacun avec une couleur différente Assez rapidement des régions s'imposent, car la majorité des administrations les dessinent de la même manière (par exemple Alsace, Auvergne, Bretagne) C'est plus problématique pour d'autres Ainsi la Vendée (Pays de la Loire ou Poitou-Charentes ?), les Hautes-Alpes (Rhône Alpes ou Provence-Alpes-Côte-d'Azur-Corse ?), l'Aveyron (Languedoc-Roussillon ou Midi-Pyrénées ?)

Jeune enarque épris de géographie urbaine, Serge Antoine va bien sûr étudier l'urbanisme français et notamment les rapports qu'ont les villes entre elles Ainsi il analyse le recensement mais aussi le trafic téléphonique, très bon révélateur « Nîmes

2 « Serge Antoine | l'homme qui a découpé les régions » *L'Express* 15 mars 2004



téléphone davantage à Montpellier qu'à Marseille ? Le Gard sera donc rattaché au Languedoc-Roussillon. Les communications de Périgueux sont plus nombreuses vers Bordeaux que vers Limoges ? La Dordogne ira donc avec l'Aquitaine³. » L'auteur se fixe trois règles. D'abord respecter les limites départementales. Serge Antoine explique : « C'était l'échelon de base de toutes les administrations : on aurait semé une pagaille monstre si l'on avait voulu s'en affranchir. » Ensuite mettre un seuil minimum de population (un million d'habitants). Enfin, il fallait limiter le rayonnement parisien : « L'influence de Paris s'exerçait sur environ un tiers de la France. C'était non seulement nuisible au pays, mais impraticable pour les administrations : personne ne peut prétendre gérer le territoire au plus près sur une telle échelle. » Ainsi l'espace entre Lille et Paris est comblé par la Picardie en associant l'Aisne, la Somme et l'Oise. Il en sera de même avec la région Centre.

En 1958, Serge Antoine a achevé sa carte. Elle doit être validée par le premier gouvernement de la V^e République. C'est Jérôme Monod, membre du cabinet de Michel Debré, qui va l'y aider car ce n'est pas fait. Deux décrets, datés du 7 janvier 1959 et du 2 juin 1960 (et d'ailleurs préparés et défendus par Serge Antoine devant le Conseil d'État), officialisent ce découpage et harmonisent les circonscriptions d'une trentaine de ministères. Mais c'est un découpage purement technique et administratif. Aucune ambition décentralisatrice dans un pays encore très jacobin.

Soixante ans plus tard, on constate que « la carte Antoine », n'a presque pas changé (sauf la Corse, détachée de Provence-Alpes-Côte-d'Azur en 1972). Elle a même été doublement consacrée : par la grande loi de décentralisation de 1982 (la région y devient une collectivité territoriale) et par la révision constitutionnelle de 2003 (instaurant un titre XII sur les collectivités territoriales).

A propos de sa carte, Serge Antoine a confié : « Si c'était à refaire, je ne ferais qu'une seule Normandie. De même, je rassemblerais l'Alsace, la Lorraine et Champagne-Ardenne, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Languedoc-Roussillon, ou encore l'Aquitaine et Midi-Pyrénées, en sachant que le choix de la capitale, entre Bordeaux et Toulouse, serait cornélien... Ma seule erreur a été de croire que je mettais en place un système évolutif. J'étais convaincu, naïvement, que l'on assisterait peu à peu à des fusions de régions. Hélas, j'attends encore. » Huit ans après sa mort, le souhait de Serge Antoine, nécessaire selon nous, pourrait être exaucé par le projet du président Hollande. Le 2 juin 2014, ce dernier a présenté une nouvelle carte régionale où les régions passent de 22 à 14 (maximum selon André Vallini). Il ambitionne ainsi de « réformer les territoires pour réformer la France⁴ ». François Hollande estime que les régions sont « des acteurs majeurs de l'aménagement du territoire [...]. Mais elles sont à l'étroit dans des espaces qui sont hérités de découpages administratifs remontant au milieu des années 1960. » En diminuant leur

3 Extrait d'une interview de Serge Antoine rediffusée au journal télévisé de France 2 le 2 juin 2014

4 Tribune de François Hollande publiée dans la presse quotidienne régionale datée du 3 juin 2014, en ligne <http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/reformer-les-territoires-pour-reformer-la-france/> Consulté le 9 juillet 2015



LES AVANCÉES RÉCENTES ET LA NOUVELLE CARTE DES RÉGIONS FRANÇAISES

Depuis la parution de cet article rappelant bien l'historique de la mise en place des régions, la réforme territoriale engagée par le président Hollande a avancé : le Conseil constitutionnel a validé, le 15 janvier 2015, une carte de la France dé-

Reconfiguration de la carte des régions françaises validée en 2015



coupée en 13 régions (voir ci-contre) ; et le 22 avril 2015, le gouvernement a présenté les principes et la méthode permettant l'adaptation de l'organisation territoriale de l'État à la nouvelle carte des régions. Sept préfets préfigurateurs ont été nommés par le Premier ministre Manuel Valls (les préfets d'Alsace, d'Aquitaine, de Bourgogne, de Midi-Pyrénées, de Haute-Normandie, du Nord-Pas-de-Calais et de Rhône-Alpes). Ils seront chargés, dans les sept nouvelles régions fusionnées, d'élaborer et de coordonner le projet d'organisation régionale.

Enfin, le 31 juillet dernier, une liste des principales capitales régionales a été ren-

due publique (qui ne devrait guère bouger d'ici juillet 2016, échéance officielle) : Bordeaux (Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes), Dijon (Bourgogne-Franche-Comté), Lille (Nord-Pas-de-Calais-Picardie), Lyon (Auvergne-Rhône-Alpes), Nantes (Pays de la Loire), Orléans (Centre-Val de Loire), Paris (Ile-de-France), Rennes (Bretagne), Rouen (Normandie), Strasbourg (Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine) et Toulouse (Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées).

Futuribles

nombre, il les souhaite « de taille européenne et capables de stratégies territoriales ». Un double projet de loi a été soumis au Conseil des ministres le 18 juin 2014.

Le premier arrête la nouvelle carte et reporte à novembre-décembre 2015 les élections régionales et cantonales initialement prévues en mars 2015. Le second sépare nettement les compétences des régions et des départements. Ils vont être présentés

ensuite au Parlement. Les débats ne seront pas une sinécure. Pour plusieurs raisons. D'abord parce que les économies semblent limitées (environ 2 milliards d'euros contre les quelque 15 milliards ambitionnés). Même l'agence Moody's doute des économies réalisées. Ensuite parce que le calendrier est serré. Également parce qu'une certaine contestation se fait jour parmi les socialistes et chez certains barons locaux. Laurent Wauquiez parle même d'un Yalta de ces derniers. Aussi parce



que dans l'opinion cette réforme ne fait pas l'unanimité. Enfin parce que certains départements ont déjà des velléités d'émancipation. A tel point qu'André Vallini, en charge de la réforme territoriale, a précisé que le gouvernement n'autorisera pas ces derniers à changer de région : « le droit d'option (défendu par le député socialiste et président de la Commission des lois de l'Assemblée, Jean-Jacques Urvoas) des départements n'a pas été retenu, parce que ça aurait ouvert des débats sans fin ⁵ ».

Il reste qu'une certaine précipitation voire impréparation semble présider aux destinées du projet Hollande. Il y aurait toujours la solution du référendum. Mais l'état de popularité de l'actuel président de la République est tel [...] que la procédure, sur un projet qu'il impulse lui-même, se retournerait à coup sûr contre lui. Au risque de porter le coup de grâce à son mandat. Alors réforme ou coup politique ? L'histoire régionale française est à la croisée des chemins. ■

5 *La Montagne*, 5 juin 2014 p. 38