

## Les découpages administratifs

Les 6 et 13 décembre prochains les Français seront appelés à élire de nouveaux conseillers régionaux dans le cadre des nouvelles régions administratives, issues de la loi NOTRe. Il est intéressant de voir quelle a été la succession des découpages administratifs dans ce pays depuis plus de deux mille ans.

Dans les territoires nommés les Gaules par les Romains où résidaient majoritairement des peuples Celtes les limites entre ces peuples furent apparemment plus virtuelles que réelles, ce sont les occupants romains qui créèrent des provinces dont l'une des plus connues fut la Lyonnaise, l'Armorique faisant partie de la Lyonnaise Troisième, dont l'Eglise catholique fera l'Archevêché de Tours qui perdura dans ses limites initiales jusqu'au XIXe siècle.

Après la division du grand royaume Franc de Charlemagne, les principautés s'affirmèrent, dans ce qui allait devenir la France elles furent peu à peu conquises par le pouvoir monarchique ou s'ajoutèrent par mariage au domaine royal.

C'est l'Assemblée Nationale qui en décembre 1789 avait voté la transformation des paroisses en communes et en janvier et février 1790 la création de 83 départements qui devaient effacer jusqu'au souvenir des anciennes provinces, en fait une seule province devait être ainsi oubliée, le Bas Poitou. Quant à la province de Bretagne, divisée en cinq départements qui incluaient une partie des Marches elle conservait ses limites du traité d'Angers d'octobre 851.

Les guerres de la révolution et de l'empire étendirent même la départementalisation au delà des frontières de la république proclamée, une et indivisible, des Bouches de l'Ebre à celles de l'Elbe.

Les régimes qui se succédèrent après la chute du Ier empire respectèrent la départementalisation et les nouveaux découpages proposés par la IIIe république de 1915 à 1939 eurent un caractère économique et furent basés sur les circonscriptions des Chambres qui n'étaient encore que de Commerce. C'est le régime de Vichy qui institua le premier découpage administratif régional par ses deux décrets du 30 juin 1941 et pour la première fois en onze siècles d'histoire, amputa l'ancien duché breton de l'emblématique Pays Nantais et donc de sa ville principale Nantes, résidence de ses ducs, en séparant la Loire-Inférieure des autres départements bretons.

Nonobstant la part exceptionnelle que prirent les Bretons dans la Libération de la France, tous les régimes successifs depuis la Libération ont maintenu la partition administrative vichyste.

En mars 1948 ce furent d'abord les Inspecteurs généraux de l'Administration en mission extraordinaire, (les IGAME) des superpréfets dont la responsabilité s'étendait à plusieurs départements.

En juin 1955 ce furent les Programmes d'action régionale, un membre du cabinet d'Edgar Faure, le président du Conseil, devait avouer que « ce découpage administratif s'était effectué sur un coin de table en décalquant les frontières régionales sur celles du gouvernement de Vichy ».

Il en fut de même en octobre 1956 pour les Régions de programme et en juin 1960 pour les vingt et une Circonscriptions d'action régionale.

Il faut ajouter que le CELIB, (Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons) créé en juillet 1950 devait servir de modèle pour les Comités de développement économique régional créés en mars 1964.

Devant les protestations qui se faisaient entendre dans beaucoup de ces nouvelles régions et, en particulier dans les cinq départements bretons, le président Pompidou décida de consulter les Conseils généraux, mais s'agissant des cinq Conseils généraux bretons il ne fut tenu aucun compte de leur avis et les Etablissements publics régionaux institués en juillet 1972 maintinrent en Bretagne la partition Vichyste, comme en mars 1982 la loi Defferre sur la Libre administration des collectivités territoriales. Il y eut ensuite la loi Raffarin de mars 2002 qui introduisait en particulier la possibilité du référendum local et la loi Fillon de décembre 2010 qui fusionnait les conseils généraux et les conseils régionaux, créait des pôles métropolitains, mais fut abolie par le gouvernement du président Hollande en 2012.

Le président Hollande dans un souci de simplification de ce qu'il est convenu d'appeler le « mille-feuille administratif » voulait apparemment supprimer les départements, mais finalement il dû créer un étage administratif, supplémentaire les métropoles, avec une complexité additionnelle, le classement en Euro métropoles, en métropoles européennes et en métropoles spéciales, qui sont le Grand Paris, Lyon et Aix Marseille.

Mais la loi NOTRe (Nouvelle organisation des territoires de la république) a réduit le nombre des régions de 22 à 13, elle a réuni la Normandie historique, mais pas la Bretagne.

Il faut souligner que pour atteindre ce qui fut longtemps considéré comme la « taille européenne », la nouvelle région Alsace-Lorraine-Champagne Ardennes comporte dix départements, la région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes en rassemble douze et la région Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon en regroupe treize, par contre la Bretagne administrative n'en réunit que quatre, sans doute parce que même une « Bretagne » amputée de la Loire-Atlantique atteint déjà la taille européenne.

Il faut noter que pendant de longs mois avant d'être définitivement adoptée en juillet 2015, la loi NOTRe subira de nombreuses modifications, s'agissant du partage des responsabilités entre les collectivités locales, de la clause de compétence générale cause de tant de coûteux doublons et même du nombre des nouvelles régions.

Le gouvernement du président Hollande attend beaucoup d'économies budgétaires de cette loi. Il n'en sera sans doute rien et pour d'évidentes raisons.

En effet s'agissant du nombre de fonctionnaires, qu'ils soient d'état ou territoriaux, bénéficiant de la garantie de l'emploi ils seront déplacés mais pas licenciés. Il en va autrement des coûts nouveaux. D'abord, il va y avoir celui de l'extension de tous les bâtiments abritant les élus régionaux et leurs services dans les nouveaux chefs lieux régionaux, sauf trois et celui concomitant du réemploi des bâtiments abandonnés dans les ex chefs lieux régionaux, auxquels il faut ajouter évidemment tous les coûts liés au transfert des personnels concernés, en y ajoutant bien entendu selon le grand principe de l'administration l'alignement de tous les traitements et des avantages acquis de ces fonctionnaires territoriaux sur ceux des plus favorisés, ce que les syndicats n'ont pas manqué de rappeler.

Ensuite, il y aura tous les coûts associés, à la réorganisation des administrations, des archives aux changements de noms, d'adresses, de règlements, de responsabilités dans ces nouvelles institutions, les nouveaux logos à créer avec les coûts que nous savons, les indemnités de déplacement forcément accrues pour les élus les plus éloignés des nouveaux chefs lieux régionaux, parfois des centaines de kilomètres, par exemple de Reims à Strasbourg.

Finalement, peut être pour maintenir le train de vie des ex présidents de régions devenus surnuméraires, le gouvernement a créé un poste de vice-président régional avec de nouvelles responsabilités et tous les attributs du pouvoir qui les accompagnent et donc leur coût.

Donc, cette loi NOTRe a été votée non sans peine par les deux chambres, malgré de nombreuses protestations d'élus locaux et d'associations récusant ce qu'elles considèrent comme un « charcutage » administratif réalisé à la hâte selon de nombreux témoignages et sans consulter les populations concernées qui ont vu leurs élus nationaux, à quelques exceptions près en Alsace ou en Bretagne, voter suivant la ligne du parti plutôt que selon les aspirations de leurs électeurs.

Il est à craindre que ce nouveau découpage administratif, forcément très coûteux dans sa mise en œuvre, qui nie la légitimité de certains territoires, légitimité basée sur la géographie, l'histoire et la culture et leur pertinence s'agissant de l'aménagement du territoire et du développement économique, n'aggrave l'affaiblissement économique de ce pays et, en éloignant le pouvoir régional des citoyens concernés, n'en réduise encore la légitimité, la pertinence et l'efficacité.

Dans un pays qui souffre déjà de tant de divisions, il semble évident à beaucoup des citoyens concernés que ce nouveau découpage administratif va en introduire de nouvelles.

Jean CÉVAËR