

De la querelle de clocher à la monnaie d'échange : le choix des 13 capitales régionales issues de la réforme territoriale de 2014/2015

AUTEURS

Antoine LAPORTE, EVS (France)
Guillaume VERGNAUD, CERAMAC (France)

RÉSUMÉ

La réforme territoriale française qui entre en vigueur en 2016 a pour principale conséquence la fusion de certaines régions existantes et un choix entre les chefs-lieux régionaux pour le siège des administrations. Comme toute discussion sur le lieu où siège le pouvoir d'un territoire, ce sujet a pu susciter des débats à différents niveaux, national comme régional. Cette communication vise à mesurer l'importance de la question des chefs-lieux dans la chaîne de mise en place de cette réforme territoriale. Elle cherche également à déterminer le type d'arguments utilisés, qu'ils soient de nature politique, symbolique ou économique, pour qu'une ville conserve son statut de capitale régionale. Enfin, elle cherche à présenter une géographie des capitales régionales les plus discutées et à la mettre en relation avec les services effectivement perdus ou maintenus. Ce travail est le résultat d'une lecture systématique des débats à l'Assemblée nationale et au Sénat.

MOTS CLÉS

France, régions, capitale, débats parlementaires, réforme territoriale

ABSTRACT

The primary consequence of the French Regional Reform, to be enacted in 2016, will be the merging of certain existing regions leading to a choice between regional capitals as seats of administration. As in every discussion about shifting the seat of power in a territory, this has been debated at both the national and regional levels. This paper intends to measure the place of the capitals question in the process of implementation of the territorial reform. It categorizes the type of arguments used, sorted as political, symbolic or economic, by cities attempting to maintain their regional capital status. Furthermore, we depict the geography of the most contentious capital debates, placing each in relation to the geography of services actually lost or maintained. This research is based on the systematic reading of transcribed debates on this territorial reform that took place in the National Assembly and in the Senate.

KEYWORDS

France, Regions, Capital city, Parliament debates, Territorial reform

PROPOSITION

La réforme territoriale française votée en 2015 consiste, entre autres, en la réduction du nombre des régions en fusionnant plusieurs d'entre elles. De la même manière que les régions initiales avaient été conçues par l'agrégation de départements, les régions dont le découpage et l'organisation institutionnelle seront effectives à partir du 1^{er} janvier 2016 ne naissent pas du démantèlement de précédentes régions mais d'une association d'entités

déjà constituées. Cependant, si l'intégrité des régions n'a pas été modifiée, le choix d'un seul chef-lieu, et donc la discrimination entre plusieurs centres, a été inévitable. Si la question du découpage des régions a occupé une grande partie des articles de presse traitant de la question, tout comme de la littérature scientifique qui s'est intéressée à ce débat (Brennetot et de Ruffray, 2014), celle du choix des chefs-lieux est arrivée plus tardivement, plutôt au cours de l'année 2015.

Les capitales régionales ont été désignées en conseil des ministres le 31 juillet 2015, même si elles ne seront définitivement entérinées qu'après les élections régionales de décembre 2015. Parallèlement, les conseils régionaux ont pu voter ponctuellement des motions pour ou contre ces choix opérés à l'échelle nationale. Le 29 juin, lors d'une vidéoconférence, les deux conseils régionaux de Rhône-Alpes et d'Auvergne désignaient Lyon comme capitale provisoire. Le 24 juillet, le conseil régional de Languedoc-Roussillon votait défavorablement un chef-lieu de la région Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon à Toulouse. La portée des décisions locales semble cependant d'emblée limitée puisque les arbitrages ont été proposés par le gouvernement et transmis aux préfets régionaux.

Le terme de « chef-lieu régional » est générique et cache une propension des décideurs à parler de moins en moins de préfectures régionales, terme technique renvoyant à l'administration (déconcentrée) d'une entité territoriale, et de plus en plus de « capitales régionales », porteuses de sens, de fonctions et d'identités beaucoup plus complexes. De simple lieu d'exercice d'un préfet, on passe à une ville dont le statut est constitutif de son essence, et qui s'inquiète autant de ses fonctions et de sa visibilité à différentes échelles que des emplois induits par la présence de l'administration régionale.

Le débat concernant la localisation du chef-lieu porte un paradoxe, qui tient à la fonction de préfecture régionale en France. Dans l'absolu, et en théorie, il n'existe aucune obligation ou aucun déterminisme liant taille d'une ville (en termes de population ou de fonctions) et statut de chef-lieu. Un certain nombre de préfectures départementales ne sont pas les plus grandes villes de leur territoire (même si beaucoup l'étaient lors de la fondation des départements) et le facteur taille ne suffit pas à justifier le choix de Lyon plutôt que Clermont-Ferrand ou celui de Toulouse plutôt que Montpellier. Par ailleurs, et toujours dans l'absolu, une région, comme un État, peut être administré depuis n'importe quel lieu. L'influence du chef-lieu ne se confond en effet pas avec une aire de chalandise, comme pour la répartition d'un bien marchand, mais dessine une zone de compétence juridique qui se superpose avec le tracé de la région elle-même. Autrement dit, l'influence n'est pas, dans ce cas, une question d'accessibilité. Une décision s'appliquera de la même manière en Champagne-Ardenne-Lorraine-Alsace qu'elle soit votée à Strasbourg, Metz ou Reims. Les besoins en infrastructures d'une capitale régionale en France sont réduits et ne demandent pas absolument à être situés dans une très grande ville. L'administration de la région et la présence des élus ne concernent au plus que quelques centaines, voire quelques milliers, de personnes sur des entités qui compteront à partir de 2016, en moyenne, 4,8 millions d'habitants. Le budget d'une région française et l'étendue de ses compétences juridiques, même s'ils se sont étoffés ces dernières années, ne peuvent être comparés avec ceux des pendants espagnols, belges ou allemands. Les services liés à l'administration ne demandent que peu souvent à leurs usagers de s'y rendre, ce qui affaiblit la pertinence des arguments portant sur la seule accessibilité.

Et pourtant, dans le même temps, la question du chef-lieu est soit traitée sur le mode de l'évidence (c'est le cas pour Lyon) soit, plus souvent, débattue et défendue de manière extrêmement passionnée et sensible. Certaines municipalités concernées par une possible perte de leur statut de capitale régionale se sont ainsi mobilisées, à l'instar d'Amiens ou de Montpellier. Certes, le chef-lieu régional signifie la promesse d'emplois et d'un possible effet d'entraînement sur la localisation d'autres établissements publics ou parapublics (par exemple, l'université, le CHU, la chambre de commerce, le rectorat). Et inversement, la perte de ce statut est potentiellement synonyme de diminution voire de disparition de ces mêmes emplois et de leurs effets quantitatifs ou qualitatifs. Mais le statut de capitale est surtout l'assurance d'être présent sur la carte d'identité de la région, c'est-à-dire de faire partie de ses attributs, au même titre que son drapeau, comme la capitale d'État dans son État (Kirsch, 2005). C'est cette dimension peu objectivable *a priori*, celle du symbolique, voire du sensible, qui ressort des discours prononcés lors des choix des capitales. Cela a été mis en évidence pour le cas de capitales d'État (Vidal, 2002 ; Bowling et Gerhard, 2005 ; Djament-Tran, 2009 ; Laporte, 2009 ; Djament-Tran et Laporte, 2010). Kenneth Bowling et Ulrike Gerhard, dans leurs travaux sur Washington, parlent alors de débats « *at times petty, farcical, xenophobic, localistic, embarrassing, chauvinistic and hyperbolic* »¹ (Bowling et Gerhard, 2005). La défense des intérêts particuliers urbains tient-il des mêmes ressorts dans le cas des capitales de régions que dans celui des capitales d'État ?

Les choix opérés lors du conseil des ministres de juillet 2015 vont dans le sens d'une logique choisie en permanence dans l'histoire des découpages territoriaux français, avec une approche très pyramidale et quantitative. Les préfectures de région désignées en 1964 dans les « circonscriptions d'action régionale » correspondent sans exception à la préfecture de département la plus grande. De même, les préfectures de 2016 sont les préfectures de région les plus grandes des nouvelles entités. Cette logique n'aurait rien d'évident dans d'autres États. Aux États-Unis, les capitales des États fédérés sont rarement les plus grandes villes de leurs États. En Allemagne, Cologne, Francfort ou Leipzig ne sont pas capitales de Länder. Au Canada, Ottawa n'est pas capitale d'État fédéré alors que la ville est capitale fédérale. Ainsi, il semble pertinent, à la lumière des débats ou du manque de débats, d'interroger l'existence d'une culture inconsciente d'une ville, dont le statut la déterminerait à jouer un rôle dominant sur sa région, à l'image de Paris sur la France. Dans ce cadre, le choix des nouvelles capitales régionales s'inscrit-il dans la continuité de la création des métropoles et ressort-il de la volonté souvent rappelée de doter le territoire français de métropoles visibles à l'échelle européenne ?

Deuxièmement, il est intéressant de comprendre quelle géographie est dessinée par les débats et d'identifier les capitales qui ont été les cas les plus débattus. Dans la sphère médiatique nationale, les maires d'Amiens et de Montpellier se sont plus fait entendre que ceux de Poitiers ou de Limoges. Mieux, le siège de la préfecture régionale et des futurs conseils régionaux a pu être considéré comme monnaie d'échange. Devant la fronde d'élus alsaciens peu désireux de voir leur région fusionnée avec la Lorraine et Champagne-Ardenne, Strasbourg a obtenu dès 2014 l'assurance d'être capitale de la future nouvelle région. En Normandie, Caen, non retenue comme

1 « Parfois mesquins, absurdes, xénophobes, localistes, embarrassants, chauvinistes et excessifs ».

capitale au profit de Rouen, serait, d'après les décisions du conseil des ministres, siège du rectorat de région (nouveau née au milieu de la réforme), de l'agence régionale de santé et de la direction générale des affaires culturelles. En Aquitaine–Poitou-Charentes–Limousin, aucune de ces fonctions n'est déconcentrée hors de Bordeaux. Cette répartition révèle-t-elle des compensations obtenues au sein des débats publics ? Enfin, la capacité des villes à accueillir des administrations aux compétences territoriales étendues est-elle interrogée ou, plus simplement, existe-t-il des argumentaires en défaveur du maintien d'administrations régionales dans une ville ?

La réflexion sur la place de la désignation des chefs-lieux régionaux dans la réforme territoriale sera abordée au moyen d'une lecture systématique des procès-verbaux des débats en assemblée plénière à l'Assemblée nationale et au Sénat, ainsi que d'une analyse de l'écho de ces questions dans la presse régionale de certaines régions. Cette méthode a déjà été utilisée pour l'étude de débats similaires (Djament-Tran et Laporte, 2010) et rend donc possible quelques réflexions comparatives. Le recours à la textométrie viendra appuyer cette démarche. L'analyse cherchera à identifier quels sont les objets de débats et les arguments, ou famille d'arguments, mobilisés pour justifier les choix opérés (facteurs géographiques liés à la localisation ou à l'accessibilité, facteurs identitaires ou historiques, logiques de répartition ou d'équilibre territorial, logiques de taille ou de fonctions). On cherchera notamment à voir si le lien entre capitale et territoire régional est pensé – et si oui de quelle manière – ou bien si le choix du chef-lieu se résume à une question de taille, de fonctions ou de visibilité, et donc à une sélection entre deux ou plusieurs villes, sans tenir compte de leur insertion dans un territoire ou des effets territoriaux multiscalaires dudit choix. En lien avec cette question, les perspectives de réorganisations des services régionaux sont-elles par exemple envisagées dans une logique urbaine ou inter-urbaine ou dans une logique territoriale, où le territoire considéré est le nouveau territoire régional ou les ex-territoires régionaux. On veillera également à identifier si les référents et les argumentaires diffèrent selon que l'on s'exprime en tant que responsable national ou en tant qu'acteur de niveau local ou régional, et selon la chance de voir la ville défendue garder son statut de chef-lieu régional.

RÉFÉRENCES

- Bowling K., Gerhard U., 2005, "Siting Federal Capitals: the American and German debates", in Daum A.W., Mauch C. (eds.), *Berlin, Washington, 1800-2000: capital cities, cultural representation, and national identities*, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 32-52.
- Brennetot A., de Ruffray S., 2014, « Découper la France en régions. L'imaginaire régionaliste à l'épreuve du territoire », *Cybergeo : European Journal of Geography* [cybergeo.revues.org/26376 consulté le 28/01/2016].
- Djament-Tran G., 2009, « Le débat sur Rome capitale (1861-1871) ? Choix de localisation et achèvement de la construction nationale italienne », *Revue historique*, 1/2009, n° 649, pp. 99-118.
- Djament-Tran G., Laporte A., 2010, « Comment Berlin devint capitale de l'Allemagne réunifiée. Eléments pour l'analyse d'un événement territorial », *L'Espace géographique*, n° 2, pp. 146-158.
- Kirsch J., 2005, *Hauptstadt. Zum Wesen und Wandel eines nationalen Symbols*, Münster, LIT.
- Laporte A., 2009, « 1989 et l'affirmation de Berlin comme capitale politique », in Heurtaux J., Pellen C. (dir.), *1989 à l'Est de l'Europe. Une mémoire controversée*, La Tour d'Aigues, éd. de l'Aube, 127-148.
- Vidal L., 2002, *De Nova Lisboa à Brasília*, Paris, IHEAL.

LES AUTEURS

Antoine Laporte

EVS

ENS de Lyon

antoine.laporte@ens-lyon.fr

Guillaume Vergnaud

CERAMAC

Université Blaise Pascal Clermont-Ferrand 2

guillaume.vergnaud@univ-bpclermont.fr