

# Grand Est, et si le Président changeait ? (III)

(Par Robert Hertzog) – Prospective (III) – Il faut être un peu inconscient pour prétendre faire de la prospective politique par les temps qui courent.

S'il est une certitude dans cet exercice, c'est que cela ne se passe (presque) jamais comme envisagé. L'histoire va vite, même en région. On lit, en effet, dans des médias la rumeur sur un possible départ de Philippe Richert de la présidence de la Région Grand-Est à laquelle il a apporté une majorité politique et dont il a mis en place l'organisation inédite. Œuvre colossale, controversée et harassante.

S'il ne faut retenir qu'une raison pour condamner l'in vraisemblable réforme régionale de 2015, celle-là suffirait: une institution qui épuise ses dirigeants et ses cadres, sans autre bénéfice que celui d'exister, n'a pas d'avenir !

En 2016 il a fallu tout inventer, réorganiser, harmoniser. L'observateur ne peut qu'admirer que cela se soit passé sans crises, grèves, dysfonctionnements majeurs, notamment dans les circuits financiers et comptables. Il faut saluer l'abnégation des agents qui n'ont pas compté les heures de travail alors qu'ils entendaient autour d'eux les critiques récurrentes sur la nouvelle administration. La complexité, les lourdeurs, les coûts, une certaine opacité due à l'éloignement subsisteront, tant du côté de la collectivité région que des services de l'État. Les 12 agences territoriales « pour la proximité », dotées d'importantes équipes, apporteront sans doute un peu plus de confusion encore et certainement plus de dépenses! Les déplacements resteront nombreux, coûteux et épuisants. Qui a vraiment intérêt à ce qu'un tel système perdure ?

Et voilà qu'il faudrait désigner un nouveau président. Des noms de dauphins circulent depuis un certain temps, car un départ du président avait déjà été envisagé pour un futur gouvernement de droite. Sans faire injure à qui que ce soit, aucun(e) des successeurs potentiels n'a l'expérience, le poids politique, le talent oratoire du président Richert. Il n'aura pas non plus l'autorité de celui qui a conduit ses troupes à une victoire électorale qui leur assure une solide majorité au conseil régional, et qui a ensuite conçu et construit les nouvelles institutions et qui préside l'association nationale des régions de France.

Un candidat alsacien n'aura de soutien suffisamment large qu'en prenant de solides engagements en faveur du *statu quo* ce qui verrouillera le système encore plus. Ce n'est pas que les Lorrains et les Champenois soient tombés amoureux de notre région, mais ils ne

veulent surtout pas se retrouver en tête à tête et ils ont vu ce qu'apporte la (relativement) riche Alsace à l'ensemble. Les chances pour que le changement de président puisse faire bouger l'institution seront donc encore affaiblies, sauf si les chamailleries politiques que cela entraînera montrent qu'il n'existe aucun sentiment régional, que les régionalismes anciens sont toujours sous-jacents et qu'on n'a aucune affection pour travailler en bonne entente. Comme on est en politique, il ne faut même pas exclure que malgré les accords passés en coulisses pour que l'exécutif reste dirigé par un Alsacien, un autre résultat n'apparaisse au dépouillement ; une assemblée de 169 membres offre un vaste champ de manœuvres et les péripéties de la campagne présidentielle nationale laisseront des traces dans les relations entre les élus de droite.

En Alsace, par contre, les cartes seront rebattues. Ph. Richert arrive à « tenir » beaucoup d'élus, y compris des parlementaires, qui n'osent pas afficher publiquement leur désamour pour le GE et leur soutien au projet de rétablissement d'une Région Alsace. Nos concitoyens qualifient d'ailleurs vertement cette attitude d'un terme alsacien qu'on ne reproduira pas ici. Le successeur, quel qu'il soit, n'aura pas la même emprise.

Cela changera donc la donne : les langues et les énergies se libéreront. Les trois mousquetaires, Straumann, Bierry et Furst, rallieront des supporters plus nombreux et audacieux. La pression sur les candidats aux élections législatives qui ne se seraient pas ralliés sera accentuée afin qu'ils s'engagent en faveur d'un changement. Le contexte politique y pousse. Personne ne pourra ignorer les centaines de milliers d'électeurs qui n'acceptent pas les pertes et reculs que le GE fait subir à l'Alsace. La confiance qu'affichent les candidats Les Républicains ou centristes de passer, au second tour des législatives, haut la main devant le FN, commence à vaciller, au vu du capharnaüm ambiant. Et les élections, après tout, c'est aussi fait pour écouter les électeurs.

Au plan national on ne se risque pas à faire des pronostics, sinon pour constater qu'aucun scénario n'est rose pour l'Alsace. E. Macron, à notre connaissance, n'a encore rien dit sur le sujet et il était ministre de l'Économie dans le gouvernement qui a imposé cette calamiteuse réforme régionale. Il serait miraculeux qu'il ait une majorité absolue à l'Assemblée nationale et qu'il puisse faire ce qu'il annonce en campagne. On n'a rien à espérer de Marine Le Pen ou de Benoît Hamon. À supposer qu'ils arrivent à l'Élysée, ils n'auront pas de majorité gouvernementale. On ne fera aucune hypothèse concernant F. Fillon qui, de surcroît, ne semble pas avoir beaucoup d'amis proches dans notre région. Bref, il ne faut compter que sur nos forces et notre détermination. Comme les décisions se prendront de toute façon au niveau central, il importe d'y envoyer un commando de parlementaires suffisamment aguerris et habiles pour trouver un passage dans le grand bazar politique qui s'annonce.

# Essai de prospective institutionnelle pour l'Alsace (II)

(Par Robert Hertzog), Agrégé de droit public - Université de Strasbourg -  
IEP robert.hertzog@wanadoo.fr - Suite II de l'article dont la **partie I** a été publiée dans le  
numéro de Janvier de l'Elsass Journal.

## **Questions pour un combat, ou le chemin vers un nouveau pouvoir territorial alsacien**

Le changement ne tombera pas du ciel. Il faudra l'arracher à Paris, car c'est au gouvernement et au parlement que cela se décidera. Il y aura de vigoureuses résistances, notamment du côté des deux autres ex-régions, non parce que Lorrains et Champenois sont tombés amoureux de l'Alsace, mais parce qu'ils ne veulent pas se retrouver en tête à tête et qu'ils ont vu ce qu'apporte l'Alsace sur les plans financiers et économiques.

Une réforme régionale générale n'est sur l'agenda d'aucun des candidats ayant quelque chance d'être élu à la présidence de la République. Une correction ponctuelle, notamment du GE, n'est toutefois pas exclue là où une demande consensuelle et appuyée crée un rapport de forces suffisant. Il faut donc le préparer, en partant d'une analyse lucide de l'état des lieux.

## **Une grande région, solidement ancrée ou condamnée à la réforme?**

La conviction répétée de l'exécutif du GE est que le découpage régional est irréversible et que l'on s'épuisera inutilement à vouloir le changer. Ne sous-estimons pas l'argument. Il existe cependant de sérieuses raisons de penser qu'il faudra abandonner cette structure extravagante.

## **Une fusion irréversible ?**

Sa première force est celle de l'inertie. Il existe une incontestable indifférence des populations qui n'ont ressenti aucun impact négatif direct. N'ayant jamais cru aux promesses d'économies elles regardent les nouvelles dépenses de déplacements, de locaux,

d'indemnités avec un dédain résigné. On entend une certaine lassitude face à des changements à répétition, dont on ne voit jamais les bénéfices. Après s'être fait un peu bousculer, les organismes privés ou parapublics ayant des structures régionales se sont réorganisés dans la nouvelle circonscription : fédérations sportives, ordres professionnels, chambres consulaires, syndicats, associations (de protection de l'environnement...). S'ils ne sont pas enthousiastes du nouvel ordre, ils ne le sont pas non plus à l'idée de devoir changer encore. Les membres des assemblées pestent contre les inconforts d'itinérances peu propices au bon travail collectif, mais semblent néanmoins attachés à leur nouveau statut. Tout cela crée un **effet cliquet** sur lequel comptent les partisans du *statu quo*.

Et puis, les nouvelles institutions fonctionnent sans crise, ni ratages, malgré une organisation abracadabrante étalée sur des centaines de kilomètres. Les fonctionnaires et l'exécutif de la Région, qui ont fait un travail colossal et harassant, sont légitimement fiers d'avoir réussi la transition. Il eut été irresponsable de jouer la politique du pire et il fallait donc bien faire tourner la machine, pour poussive qu'elle soit ! Quelques politiques ont peut-être même été améliorées (TER ?). En définitive, les citoyens, qui sont peu en relations avec les services régionaux du fait de la nature des compétences de ceux-ci n'ont pas ressenti de désagréments directs et beaucoup sont relativement indifférents au sujet, même si la dimension symbolique de la disparition de la région Alsace suscite des regrets.

Ailleurs, certaines fusions semblent prendre-à peu près-soit parce que la nouvelle entité n'est pas trop grosse (Hauts de France), soit parce qu'elle répond à une certaine logique (Bourgogne- Franche Comté, les Normandies, moins nettement). Le Président de l'association *Régions de France* se sent donc conforté par un relatif consensus en faveur du *statu quo*, d'autant que les six régions qui n'ont pas été fusionnées ne demandent rien. L'exécutif national issu des élections de mai-juin prochain aura d'autres priorités, avec des chantiers difficiles, dans l'économie, le social, les finances et il ne souhaitera pas ouvrir celui-ci, qui n'est ni le plus urgent, ni celui où les enjeux sont les plus importants !

### **Un système fragile, contesté et insatisfaisant**

L'énoncé des défauts de la Région GE prendrait des pages. La plupart sont communs avec les autres régions fusionnées. Tous ne sont pas mortels mais beaucoup la condamnent à des performances médiocres et à des coûts excessifs. Un audit sans concession ne pourrait que conclure à de sévères révisions. Le territoire n'est pertinent ni en termes géographiques et historiques, ni en termes politiques et culturels alors que l'on sait que ce sont des conditions du bon fonctionnement des institutions publiques, ni surtout en termes économiques vu la nature particulière des compétences des régions. L'organisation des services administratifs

de l'État, comme de ceux de la Région, saupoudrée sur ce vaste territoire, est extravagante au regard de tous les canons de la bonne gestion, avec comme seules raisons que chaque ville devait «avoir quelque chose » et qu'il fallait faire déménager le moins de fonctionnaires. Trois recteurs dont un super-recteur : quels bénéfiques ? On assiste à un carrousel ininterrompu d'élus, de fonctionnaires, de membres du CESER sur des centaines de kilomètres ; les réunions ou passages sont fréquents à Paris ; des milliers d'heures sont perdues en transports épuisants. De Strasbourg à Châlons en Champagne, l'autoroute de l'Est est devenue celle des signataires dont la circulation fait l'objet d'une réglementation interne spéciale. Qui peut croire que l'administration est plus performante ? On prétend que les frais de personnels, « à compétences identiques », seraient de 2 % inférieurs à ce qu'ils étaient ; admettons, mais c'est d'économies de toutes autres proportions qu'on a besoin dans le contexte financier actuel et cela se serait fait de toute façon puisque les collectivités territoriales sont contraintes à des économies, suite à la baisse des dotations de l'État, laquelle a expressément cet objectif. Et c'est compensé par l'explosion des indemnités, des frais de déplacement, l'installation de 13 agences régionales, etc., qui sont des dépenses de fonctionnement parasites qui n'apportent aucun service public supplémentaire. Hors quelques artifices de présentation, il ne peut y avoir d'économies. On ose encore des discours sur le thème de la proximité, alors que c'est le gros ratage de la réforme. La taille a rendu toutes les politiques plus compliquées du fait des considérables disparités et des effets quantitatifs : lycées, formation professionnelle, recherche et enseignement supérieur. On a entendu des envolées lyriques sur les quatre frontières et la grande coopération transfrontalière alors que celle-ci exige à chaque endroit des coutures fines et des relations personnelles bien entretenues ; c'est l'inverse qui se passe. La gestion des assemblées et commissions pléthoriques est un casse-tête. Les relations avec les associations se bureaucratisent davantage et des politiques spécifiques, en Alsace par exemple, sont remises en cause. Dans toutes les grandes régions, les responsables municipaux se plaignent de l'appauvrissement des contacts avec la région. Dans le GE le divorce s'aggrave avec les départements. Etc.

S'il y avait de la raison en politique, les dirigeants du GE reconnaîtraient que l'on est engagé dans un processus d'expérimentation et qu'on va faire, à mi 2017, une évaluation transparente des avantages et inconvénients de la grande région, d'où seront tirées les conclusions qui s'imposeront. Ce serait rationnel et honnête et personne ne perdrait la face.

En sus des vices propres au système régional, il faut encore compter les pertes qu'il occasionne par défaut de pouvoir régional propre à l'Alsace. N'insistons pas sur la péréquation financière qui se fait invisiblement au profit des autres territoires. L'État et même la Région tendent à vouloir rééquilibrer le grand territoire en faisant des efforts

particuliers pour ses composantes les moins bien équipées. Il n'y a aucun effet d'entraînement au profit de l'eurométropole qui ne tire aucun bénéfice de son statut de chef-lieu du GE. Soulignons donc l'abandon dont souffrent les politiques dont l'Alsace a le plus grand besoin. Tous nos interlocuteurs suisses ou allemands déplorent que les relations transfrontalières se distendent, alors que les enjeux économiques et en emplois sont immenses. Les dynamiques du GE semblent être du côté de la Sarre, Land le plus pauvre de la RFA, mais très demandeur ! Des efforts exceptionnels devraient être faits sur le bilinguisme, l'apprentissage dans les pays voisins, la coopération sur des investissements et projets économiques. Pas le temps: on s'occupe des Ardennes et de la Meuse ! Les synergies si essentielles entre région-villes-départements, aux pouvoirs complémentaires, fonctionnent au ralenti. Etc.

De bons esprits expliquent que le GE ne va pas tuer l'identité alsacienne. Certes, pas d'un coup. Mais on assiste à un effacement progressif de ce nom au profit du GE, à la météo, sur des promotions touristiques, des productions alimentaires, des informations politiques, dans les médias etc. Cela paraît chaque fois anecdotique, ne crée pas de protestations mais, sournoisement va opérer une redoutable érosion et dépréciation de la marque Alsace. Avec le consentement et même la participation active d'une part importante de nos représentants élus et de notre « élite » ? Indignez -vous !

Sur peu d'années, les reculs et pertes pour l'Alsace vont être colossaux ! Continuons, les yeux grands ouverts vers le fossé devant nous.

### **Les voies politiques : des députés au service du changement**

Le rétablissement d'une *Région* Alsace passera nécessairement par le parlement. Si l'initiative peut prendre la forme d'une proposition de loi déposée par un ou des députés ou sénateurs, elle n'aura de chances de prospérer qu'avec le soutien du gouvernement et, de préférence, du Président. La simple fusion des départements se décide, par contre, par décret du gouvernement, lequel sera issu de la majorité à l'Assemblée nationale. Les élections du printemps seront donc décisives dans tous les cas. La sortie se décidera maintenant, en 2017 ; après ce sera encore plus douloureux et moins probable.

Des partis politiques, des associations, des militants, des particuliers peuvent faire des meetings, lancer des pétitions, faire des déclarations, écrire aux médias, alimenter des blogs, préparer des projets détaillés de réorganisation de la future Région Alsace. C'est excellent pour démontrer qu'une demande vient du fond de la société pour qu'on nous rende l'Alsace et que la résignation n'est pas installée. Ce sont des pressions politiques qu'il faut faire, le

plus vigoureusement possible mais en sachant les appliquer au bon moment et aux bons endroits. Car la décision se fera à Paris et nulle part ailleurs.

Si l'Alsace n'envoie pas un bataillon de députés fermement engagés sur un projet simple et clair de changement, ce sera perdu pour longtemps. C'est donc sur cet objet que doivent porter TOUS les efforts. Le reste sera pure gesticulation. En politique la fin ne justifie pas tous les moyens, mais les seuls qui valent sont ceux qui sont efficaces. Cela impose de mettre une forte pression sur les candidats qui ont des chances d'être élus, y compris avec la menace de candidatures concurrentes pour provoquer un second tour, voire une triangulaire. Ces mêmes candidats subiront des pressions de sens contraire d'une fraction des dirigeants de leur appareil politique, parfois de ceux-là mêmes qui avaient combattu la réforme en 2014. Ce sera donc un combat entre, d'une part, le peuple et la société et, d'autre part, une caste de politiciens et de bureaucrates qui poursuivent des intérêts incompréhensibles !

L'Alsace a 15 députés, 9 dans le Bas-Rhin, 6 dans le Haut-Rhin, dont 2 PS, 1 UDI et 12 LR ! Ne comptons pas sur les PS dans cette affaire. Pour être entendus il faudrait qu'au moins la moitié des députés élus en Alsace se soit prononcée en faveur du changement, soit huit. L'objectif n'est pas hors d'atteinte. On attend qu'ils viennent devant les électeurs avec une proposition de loi courte et claire qu'ils s'engagent à déposer, avec leurs collègues sénateurs, sur le bureau de leur assemblée dans la semaine qui suivra la mise en place de la nouvelle Assemblée nationale en juin.

### **Quel modèle pour un pouvoir régional alsacien ?**

Rétablir la Région Alsace de 2015 se heurterait à d'aussi fortes oppositions que la revendication d'un statut régional original et ne serait pas une avancée ; on écarte donc cette idée. Exiger une région dotée de compétences et d'un mode d'organisation dessinés selon une vision idéaliste de l'identité alsacienne, comme le proposent plusieurs groupes de militants, peut séduire mais n'a pas la moindre chance d'être examiné par les pouvoirs qui auront à décider ni, *a fortiori* d'être adopté. Les Corses ont d'autres arguments, y compris l'insularité. Excluant donc ces options, il reste deux solutions réalistes.

### **Un puissant département d'Alsace dans le GE**

Fusionner les deux départements du Rhin en un seul, comme cela avait été proposé par le Président Goetschy dès les années 1980, est juridiquement et politiquement la solution la plus simple. Elle se heurtera aux moindres résistances des partisans du GE, en Alsace et en dehors. Disons d'emblée qu'il faudra l'appeler Alsace et non Rhin. L'une est entièrement en



France et non l'autre ; les départements ont eu des noms de fleuves et rivières pour effacer les identités historiques et politiques du passé ; les régions, au contraire et partout, affichent celles-ci.

Aux termes de l'article L3114-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans la rédaction issue de la loi du 16 janvier 2015 portant réforme des régions, « *Plusieurs départements formant, dans la même région, un territoire d'un seul tenant peuvent, par délibérations concordantes de leurs conseils départementaux, adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, demander à être regroupés en un seul département.* » L'initiative peut provenir de conseillers puisque « *la demande de regroupement de départements (...) est inscrite à l'ordre du jour du conseil départemental à l'initiative d'au moins 10 % de ses membres* ». Le regroupement est décidé par décret en Conseil d'État.

Cette formule, qui est la moins conflictuelle, permettrait de rapides et réelles économies d'échelle et des gains de productivité, une unification des politiques départementales, qui pourront néanmoins rester diversifiées selon les territoires, et une solidarité financière des Alsaciens. On pourrait même imaginer de mettre le siège du département à Colmar, avec un préfet distinct du préfet à Strasbourg, concentré sur ses fonctions régionales. Il resterait des fonctionnaires sur les deux sites actuels et dans les antennes locales. Les conseillers départementaux ne devraient pas freiner ; on conservera leur nombre, comme celui des cantons. Des antennes locales, sur des périmètres correspondant à des pays bien typés, s'occuperont des fonctions de proximité (social, collèges...) et des relations avec les communes et intercommunalités.

La valeur ajoutée de cette organisation serait considérablement améliorée si elle obtenait que la Région GE subdélègue certaines de ses fonctions au département, éventuellement sur la base d'une loi qui en fixerait le cadre. Toutes les compétences régionales n'ont pas le même intérêt local. Il n'y aura pas grand dommage à laisser les TER, les schémas d'action économique, etc., à la Région. Et l'on rapatrie sur le département tout ce qui est culture et langue, formation, transfrontalier, action économique, etc. Dans une logique de subsidiarité on pourra dessiner ainsi un département-région plus pertinent que ne l'est la région de droit commun. Peu importe l'étiquette : que cela s'appelle département mais a les bonnes compétences et on aura une « région » fort présentable, même sur le plan européen. Pour accentuer ce caractère on pourrait expérimenter une réforme qui serait judicieuse pour l'ensemble des départements et qui consisterait à regrouper les dépenses sociales dans un budget annexe afin de bien identifier cette mission de solidarité nationale, à laquelle seront affectées des ressources appropriées, et de la séparer des fonctions territoriales dans



lesquelles le département décide effectivement des politiques.

La difficulté principale, outre d'obtenir politiquement les délégations souhaitées, sera de définir les modalités de la compensation financière que devra verser la région. Peut-être faudra-t-il une loi pour préciser et solidifier ce dispositif. Le département n'a aucune marge de manœuvre sur ses ressources actuelles pour faire un effort dans de nouveaux domaines. Il pourrait donc se retrouver étouffé par ces fonctions supplémentaires ou mis sous la coupe de la région qui lui dicterait ses orientations.

### **Une Région Alsace cumulant les compétences départementales et régionales**

Ce sera la solution idéale. Les avantages n'ont pas besoin d'être décrits ici ; ils l'avaient été amplement en 2013, sans réussir à convaincre les électeurs vu la présentation confuse qui en avait été faite. On aimerait croire que les palinodies des politiciens et les hésitations des citoyens, qui ont fait échouer le projet de 2013, ne se reverront plus. Mais, en ce début de 2017 on n'est pas porté par un grand optimisme sur ce point. Les dirigeants des trois grandes agglomérations alsaciennes ont exprimé des positions très conservatrices en faveur du GE. L'exécutif régional y sera opposé et trouvera une dialectique pour dire du mal de ce qu'il a voulu réaliser en 2013. Cela pose aussi crûment la question du devenir de la Lorraine et de la Champagne, qui n'ont pas de solution de repli, ne voulant ni d'un tête-à-tête, ni du retour au statut de 2015. Il faudra s'attendre à des manœuvres de blocage intenses de la part de stratèges politiques bien placés et habiles !

Juridiquement la procédure est compliquée. Il faudra une loi. La liste des régions figure à l'article L4111-1 du CGCT. Et selon l'article L4122-1 « *Les limites territoriales des régions sont modifiées par la loi après consultation des conseils régionaux et des conseils départementaux intéressés.*

*La modification des limites territoriales des régions peut être demandée par les conseils régionaux et les conseils départementaux intéressés. »*

Changer le périmètre de la région GE exigera donc la consultation de son conseil régional et des 10 conseils départementaux inclus dans la région, soit beaucoup de monde. Des avis négatifs n'auront pas un effet de veto. Le recours au référendum est envisageable, mais déconseillé. Il se déroulerait nécessairement sur tout le périmètre du GE, un référendum *en Alsace* étant exclu puisqu'il n'y a plus d'Alsace! Les aléas politiques seraient grands, surtout s'il y avait des exigences de quorum et ce serait probablement une façon d'enterrer « démocratiquement » le projet. Ce serait aussi un facteur de retards, alors qu'il faut aller

vite.

L'affaire se complique encore pour décider la fusion entre région et départements. L'article L4124-1 du CGCT, modifié par la loi du 16 janvier 2015, comporte les règles en vigueur suivantes : « I. — Une région métropolitaine et les départements qui la composent peuvent, par délibérations concordantes de leurs assemblées délibérantes, adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, demander à fusionner en une unique collectivité territoriale exerçant leurs compétences respectives. » L'initiative dans les conseils généraux peut venir aussi d'au moins 10 % de leurs membres. « La fusion de la région et des départements qui la composent en une unique collectivité territoriale est décidée par la loi, qui détermine son organisation et les conditions de son administration. » Faut-il créer d'abord une région Alsace, donc élire son conseil et ses organes, afin qu'elle puisse demander la fusion avec les départements? On partirait pour des années de procédures.

Une loi spéciale doit donc décider en bloc de modifier le périmètre du GE, d'en sortir les deux départements et de les établir comme collectivité régionale disposant des compétences régionales et départementales, à l'instar de la Martinique et Guyane, et bientôt de la Corse. Comme elle sera certainement déférée au Conseil constitutionnel.

Dans ces conditions, il ne faut être pragmatique et ne pas exiger, en plus, des compétences dérogatoires ou des structures trop originales pour la nouvelle région. On ne trouvera pas d'accords, cela embrouillera les citoyens et augmentera les risques d'oppositions au niveau national. Une fois la région mise en place, elle obtiendra naturellement des aménagements.

Les électeurs alsaciens vont évidemment se déterminer sur l'ensemble des programmes présentés par les candidats à la Présidence de la République ou à un poste de député. Mais les candidats doivent savoir qu'il y aura dans cette région un thème qui aura une surpondération forte : le retour d'une région Alsace. Des engagements fermes pourront faire basculer de gros paquets de voix... RH

---

## Essai de prospective institutionnelle pour l'Alsace (Première partie)

(Par **Robert Hertzog**) - Arégé de droit public - Université de Strasbourg - IEP  
robert.hertzog@wanadoo.fr

## **Le Grand Est (GE) est-il viable ? Une Région Alsace peut-elle renaître ?**

Le péché originel du redécoupage des régions n'est ni le déni de démocratie, ni la violation du droit international, qui seront oubliés. C'est l'absence d'études, d'objectifs et de raisons qui imprime dans l'institution le gène indélébile de l'absurdité. Potions bureaucratiques et sirops politiques en atténuent à peine les graves handicaps.

La disparition de la région Alsace nous oblige à un effort d'introspection : qu'attendions-nous de cette région ? Qu'en avons-nous fait et reçu que nous n'obtiendrons plus du GE ? Et que voulons-nous qu'elle soit à l'avenir ? On ne sortira du marasme actuel que par le haut en refondant un projet pour l'Alsace sur des données solides, avec des objectifs simples, compréhensibles par tous et porté par un élan populaire. L'Alsace peut trouver sa voie, avec un peu d'imagination et beaucoup de courage politique. On veut montrer ici que la *région* est la collectivité la plus malléable qui n'a de sens que par la volonté politique de ceux qui en dessinent le contenu et qui la font vivre. Ce projet doit aussi se préoccuper des voies concrètes de sa réalisation, car c'est sur ce terrain qu'on a perdu deux batailles, celle du référendum du 7 avril 2013 et celle du blocage de la réforme Hollande-Valls en 2014.

**Nous publions ici la première partie. La seconde, intitulée « *Questions pour un combat, ou le chemin vers un nouveau pouvoir territorial alsacien* », paraîtra dans le numéro de février.**

## **SUR LE FOND, UNE EQUATION À DEUX INCONNUES : QUELLE REGION, POUR QUELLE ALSACE ?**

L'interrogation sur les finalités d'une *Région Alsace* est récurrente depuis qu'existe une institution politique et administrative sous ce nom en 1982-1986 (*Saisons d'Alsace* 1990, *Prospective ALSACE 2005* en 1990-1991, *ALSACE 2030* en 2013). Une communauté consciente de son existence, enracinée dans l'histoire, la géographie et la culture est néanmoins incertaine sur sa substance et son devenir. Au moment où elle semblait être arrivée à une certaine maturité, son épanouissement est refusé par l'indifférence et l'incompréhension des citoyens, en 2013. Et, en 2015, elle est rayée de la carte politique par un découpage administratif aberrant, en total mépris des résistances de la société alsacienne et de ses élus. Faut-il se résigner au nouvel ordre ? Au-delà de la volonté de donner à une région historique et culturelle les institutions qu'elle mérite et dont son économie a besoin, nous avons la conviction que le GE a trop de défauts et de coûts pour pouvoir être pérenne. Il faut donc un projet nouveau. Comme il n'existe aucun modèle obligé, ni en France, ni en Europe, cela laisse une grande liberté qui peut être mise au service de la volonté régionaliste d'une large majorité d'Alsaciens.

# 1. La région, un produit politique indéterminé, c'est à dire à inventer !

La région est une idée populaire en Europe de sorte qu'on est tenté de chercher là un modèle ou une orientation générale qui pourrait nous inspirer. Fausse piste ! En France même, les institutions régionales sont fort diverses et ont été établies sans doctrine, ni ligne directrice.

## Ni définition, ni modèle, ni tendance générale en Europe

Malgré le succès de certains slogans (l'Europe des régions) ou de certains thèmes (les politiques régionales) il n'existe aucune définition en droit européen de la région. L'Union Européenne a des politiques régionales qui se réfèrent à des espaces économiques sans organisation politique particulière et qui sont négociées avec des acteurs nationaux ou locaux. La nomenclature des unités territoriales (NUTS) ne prend pas en compte des découpages politiques déterminés et le Comité des Régions d'Europe comprend des représentants de toutes les catégories de collectivités territoriales. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (CPLRE), organe du Conseil de l'Europe, a une Chambre des régions, voulue par le lobby des régions puissantes (Catalogne...), mais qui regroupe des délégués de collectivités et circonscriptions de nature hétéroclite. Malgré des années de débats, le Congrès a été incapable de s'accorder sur une Charte de l'autonomie régionale, parallèle à la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL), parce qu'on ne savait définir ni le concept de région, ni les matières qui relèveraient naturellement de ce niveau. Finalement, a été adopté, *a minima*, un document de référence sur la démocratie régionale, sans valeur juridique, qui définit la région comme le premier niveau en dessous des administrations centrales et recommande qu'on lui applique les mêmes principes que ceux énoncés dans la CELA. L'Annuaire des régions d'Europe, publié par la *Fondation pour l'Economie et le Développement durable des Régions d'Europe (FEDRE)*, aligne un bric à brac d'institutions sans grands rapports les unes avec les autres.

L'analyse des différents Etats ne nous sort guère de l'embarras, dès lors qu'on regarde les réalités avec quelque rigueur. Les Etats fédéraux (RFA, A, B, CH) ont des composantes d'une nature radicalement différente des régions ; le *Land* est un *Staat*. Les Etats fortement décentralisés du Nord ont de puissantes communes et des collectivités de second niveau (comtés) à compétences spécialisées. Dans les Etats issus du bloc soviétique les institutions « régionales » sont de type plutôt déconcentré ou à vocation économique limitée. La division asymétrique du Royaume Uni n'a pas d'équivalent. Beaucoup de pays n'ont pas de vrais pouvoirs régionaux (Irlande, Portugal, Finlande, Chypre, Malte...). Et, en définitive, peu

d'Etats sont dotés d'une véritable organisation régionaliste : l'Italie, l'Espagne et ... la France.

La période récente ne révèle aucune tendance marquée. S'il y a eu un renforcement du niveau intermédiaire en Pologne, en Grèce ou aux Pays Bas, on est plutôt dans des logiques départementalistes. Les régions italiennes et espagnoles n'ont pas démontré leur apport à une amélioration de la gestion et des politiques publiques. Au tournant de la décennie, elles étaient pratiquement toutes en faillite par excès de dépenses de fonctionnement, notamment de personnels, et, en Espagne, par folie des grandeurs en investissements inutiles !

Une étude du CPLRE, dirigée par le professeur Francesco Merloni, *Regionalisation trends in European countries 2007-2015* (2016), constate qu'en dehors de la Belgique, Etat fédéral, il n'y a pas eu d'avancée de l'autonomie régionale. Le seul mouvement visible est la tentation de la fragmentation avec des régions de plus en plus opposées au pouvoir national : Ecosse, Catalogne, Pays Basque, Flandres, Lombardie, Vénétie, Corse... Ce phénomène est confirmé par les échecs des projets de fusion entre collectivités (Bâle Ville et Campagne, Berlin et Brandebourg, départements et région en Alsace). Avec ses régions gigantesques, sans renforcement des pouvoirs et moyens, la réforme française est donc à contre-courant, contrairement aux discours lyriques - et erronés - sur les « régions de taille européenne ».

**Que peut-on en conclure ?** Le mot région recouvre des réalités politiques et institutionnelles extrêmement différentes. Dans chaque pays, elles sont le produit de la géographie, de ses cultures, de son histoire et de combats politiques. Non seulement il n'y a pas de modèle européen, mais les Etats régionalisés utilisent plusieurs types de régions. En Italie, Espagne et France les régions à statut particulier ont elles-mêmes des régimes chaque fois différents, en niveau d'autonomie, en pouvoirs et en ressources. La caractéristique la plus notable des régions, par rapport aux autres catégories de collectivités territoriales, est leur grande diversité, y compris au sein d'un même Etat. Cette malléabilité en fait un objet politique recherché car il peut être modelé à des besoins et conceptions très variés.

### **En France, une régionalisation sans doctrine, ni vision, ni unité**

La France est l'un des Etats les plus nettement régionalisés, bien qu'elle ne se présente pas comme telle car cela s'est fait en l'absence de doctrine politique que l'on peut exposer et de vision régionaliste qu'on peut proposer en modèle. Il n'y a eu aucun grand débat opposant partisans et adversaires des régions ou des défenseurs de conceptions régionales différentes. Aucun parti politique national n'a de projet régional et il n'y a pas eu, jusqu'à une date

récente, et hors certains DOM-TOM, de partis régionalistes audibles, même localement. Citons néanmoins le Parti breton ; les « nationalistes » corses n'ont longtemps pas formé des partis politiques. En Savoie ou en Alsace les autonomistes ont été ultra minoritaires. Et ce n'est que depuis peu que des relations se structurent entre ces mouvements. Chacun reste cependant concentré sur ses revendications très spécifiques. On est dans une logique de régions à la carte et non dans la recherche d'une organisation d'ensemble.

La région française a été créée par défaut, comme substitut à une réforme départementale qu'on n'a pu décider. Michel DEBRE proposa en 1946 une nouvelle carte des départements afin de réduire leur nombre à 47 et d'accroître en conséquence leur taille. De Gaulle, refusa l'idée qui lui paraissait « manquer de ragout ». Les années 1950 virent plusieurs projets en ce sens. Finalement ont été créées, par touches successives (1957, 59, 64), les circonscriptions d'action régionale avec un préfet de région et des directions régionales, stricts décalques de l'organisation départementale des services de l'Etat. Un organisme consultatif, la Commission de développement économique régional (CODER), assurait une présence des forces économiques et politiques.

Les missions de cette administration régionale consistaient en la coordination des services départementaux, la planification régionale, transcription du plan national, dans un contexte de forte croissance économique, d'urbanisation, d'aménagement du territoire et d'investissement en infrastructures cofinancées par les collectivités locales et l'Etat. La délimitation de leur périmètre avait donné lieu, selon l'historien Hervé Le Bras, à une réflexion moins développée que celle qui avait présidé au découpage des départements en 1790-1791. Et l'Alsace était apparue, à l'époque, comme l'une des plus naturelles ; le contour de la Bretagne était discutable et la Corse était intégrée à PACA. De grands départements ont été superposés aux anciens, comme on superposera des communautés aux communes, à défaut de fusionner celles-ci. Plus cher et plus compliqué, voilà la ligne directrice de la réforme territoriale à la française dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Et c'est cela qu'il faudrait enfin corriger.

Après l'échec du référendum du 27 avril 1969, relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat, une régionalisation forte et une réforme de la composition et des pouvoirs du Sénat, on a péniblement inventé, en 1972, l'établissement public régional (EPR), sans compétences, sans conseil élu, sans services. Géré par le préfet il était voué au versement de subventions ! Continuant le mimétisme avec les départements, la loi de décentralisation du 2 mars 1982 fit de la région une collectivité territoriale, avec un conseil élu au suffrage universel (en 1986), des services propres et un président exécutif, mais sans aucune réflexion sur ses finalités et sans spécificités dans la nature ou l'étendue de ses

pouvoirs. Ceux-ci, extrêmement maigres au départ, ne diffèrent pas fondamentalement de ceux des départements de sorte qu'entre les deux niveaux ils sont interchangeables ou, le cas échéant, « fusionnables » dans une même entité. Les compétences des régions s'étoffèrent au hasard des transferts effectués par l'Etat, où elles restèrent constamment les parents pauvres face aux départements dont les présidents constituent un puissant lobby au Parlement. Mais c'est aussi par pure facilité que les départements recueillirent les services opérationnels de l'Etat qui étaient organisés à leur niveau (social, routes), sans réflexion sur la pertinence du niveau décentralisé, avec comme argument décisif que cela ne dérangerait pas la localisation des agents !

L'accent est mis de façon emphatique sur le rôle économique des régions, parce que, à l'origine, dans les années 1960 à 1970 les préfets de région étaient les relais des politiques nationales interventionnistes. Les instruments ne furent cependant pas transférés aux régions et ils ont progressivement disparu sous l'effet du droit européen et des transformations de l'économie. Il est incontestable que les compétences régionales ont une dimension économique : lycées, TER, formation professionnelle, aides économiques. Toutefois, présenter les régions comme des acteurs importants des politiques économiques est du registre de la proclamation. Elles ne bénéficient d'aucun instrument déterminant : fiscalité, droit du travail, réglementations commerciales ou techniques, monnaie. Les rapports et schémas qu'elles publient ont un impact que personne n'a évalué, contrairement à leur coût de fabrication qui est considérable (253 membres au CESER du GE !). Aucun chef d'entreprise que nous avons interrogé ne les a lus pour prendre ses décisions. La Cour des comptes est systématiquement critique sur les aides économiques. Les *actions* économiques des régions doivent donc s'adapter aux caractéristiques d'un territoire donné. Plus celui-ci est homogène, plus elles pourront être pertinentes et efficaces ; plus il est étendu et hétérogène, comme l'est le GE, plus ces actions seront disparates et exigent, en complément, des politiques générales qui ne sont pas du ressort des autorités régionales.

Cette absence de choix quant aux finalités des régions et de réflexion quant à leur fonction spécifique dans la machinerie institutionnelle française explique les incohérences de la législation. Alors que la loi leur donne des missions très larges (Art. L4211-1 et L4221-1 du Code CGCT, qui s'articulent mal entre eux), elles n'ont aucun pouvoir pour imposer leurs orientations aux autres collectivités, la constitution interdisant la *tutelle* d'une collectivité sur d'autres. Leur principal moyen d'influence, la subvention, s'est épuisé, puisqu'elles ont perdu leurs marges de manœuvre suite au transfert en 2004 d'importantes charges de fonctionnement (agents des lycées, TER) et à la réduction, depuis 2010, de leurs pouvoirs fiscaux, qui portent sur moins de 10% de leurs recettes. La loi NOTRe du 7 août 2015 a renchéri dans l'hypocrisie. Dans un titre « Des régions renforcées » elle leur donne le pouvoir



d'établir un *schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation* qui définit le régime des aides publiques locales aux entreprises. Remplaçant d'autres documents, il ne va pas changer grand-chose sur le fond puisque toutes les collectivités gardent des pouvoirs d'intervention et que les métropoles, poids lourds de l'économie régionale, peuvent choisir de faire leur propre schéma. En même temps, la loi retire aux régions la clause générale de compétence, en nouvelle violation de la CEAL, alors que c'était leur seul moyen d'étendre leur action.

**En définitive, la France a une multitude de systèmes régionaux** : 12 de droit commun, dont celles qui ont été fusionnées et qui sont de ce fait dans un état particulier et l'Ile de France avec quelques spécificités ; la Corse actuelle, puis celle de 2018 ; les ROM (Réunion et Guadeloupe) ; les ROM avec fusion avec le département (Guyane, Martinique) ; la Nouvelle Calédonie ; la Polynésie ; les autres TOM. La loi permet des expérimentations et des régions fusionnées avec leurs départements. On est très loin de la conception traditionnelle des collectivités : unicité et uniformité. La même évolution vaut pour le secteur communal.

**Une Région Alsace qui comporterait des éléments originaux est donc parfaitement concevable** et devrait apparaître à tout esprit un peu éclairé comme allant de soi. Encore faut-il qu'il existe une foi et une volonté régionalistes en Alsace.

## **2. En Alsace, un désir de région?**

Si le système institutionnel est ouvert à l'imagination, les oppositions et blocages à une région Alsace autonome seront vigoureux ! On ne les surmontera pas sans un projet clair, soutenu par une volonté forte des Alsaciens. Sauront-ils l'exprimer ? Voilà le paradoxe : autant on est unanime pour parler de l'Alsace, autant on est confus et timoré sur la Région.

### **Le sentiment d'une communauté politique ?**

L'histoire de l'Alsace est celle d'une mosaïque de divisions religieuses et politiques où les différences et rivalités s'affichaient avec autant de force que les facteurs d'unité. Cela imprègne encore les esprits et les territoires. L'identité alsacienne, faite d'une somme de diversités changeantes, est une référence affective sincère, mais abstraite, qui ne renvoie pas à des lignes politiques qui font consensus. Dès qu'on entre dans le concret, cela se complique.

Les exemples abondent dans la sphère publique. Le cas des organismes d'intervention

économique est symptomatique, voire caricatural. Tout a été fait pour que la Chambre régionale de commerce et d'industrie soit la moins puissante possible face aux chambres locales de Colmar Mulhouse et Strasbourg ; sous la contrainte financière une réorganisation est en cours, qui conserve la pluralité des centres. L'Alsace est la seule région qui a trois organismes de développement économique liés aux collectivités locales et néanmoins en compétition, qu'on a le plus grand mal à réunir. Cette petite région a deux aéroports internationaux à 100 km et à une heure de train de distance. Celui de Strasbourg a longtemps refusé toute coopération, laissant ainsi la capitale européenne devenir un satellite de l'aéroport de Francfort, voire de Karlsruhe. Brillant ! Lors de la campagne pour le referendum régional en 2013, la rumeur courait qu'avec la fusion des départements tout serait pour Strasbourg et qu'on mangerait la laine sur le dos des Haut-Rhinois. Or, les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties, seul véritable impôt départemental, sont de 50% plus élevées pour le 67 que pour le 68. Le Haut-Rhin aurait donc bénéficié d'une forte péréquation, offrant un bel exemple de solidarité régionale. Les promoteurs de la réforme n'ont pas voulu le mettre en avant pour ne pas effaroucher les électeurs bas-rhinois. Maintenant les deux territoires font de la péréquation au profit de la Haute Marne ou de la Meuse. Admirable ou gribouille ? Et l'Université de Strasbourg a beau être l'une des plus prestigieuses d'Europe, il n'est pas question que celle de Mulhouse fusionne. La géographie des votes du 7 avril 2013 a montré la défiance persistante installée dans de nombreux esprits. Etc. On a voulu montrer ici que la référence à l'identité alsacienne ne produit pas forcément un sentiment de solidarité capable de porter des politiques régionales.

### **Les freins cachés d'un régionalisme décomplexé et conquérant**

Nous n'en retiendrons que deux qui relèvent presque autant de la psychanalyse que de la politique.

Le premier est le tabou de l'autonomisme, pour des raisons historiques que nous ne rappellerons pas, combinées à la crainte d'apparaître trop germanophiles au regard des « Français ». Le discours est même souvent schizophrène car, d'un côté, on aime comparer la région à un Land allemand – ce qui est totalement inapproprié – et, d'un autre côté, on cherche à cacher tout ce qui remonte aux racines germaniques. Le formidable coup d'accélérateur donné par la réforme régionale aux autonomistes patentés, dont certains slogans sont aussi discutables que contreproductifs, brouille encore plus les idées. La revendication d'une région Alsace autonome, banalement de droit français, se fait donc mollement. Ce sont là des complexes que n'ont pas les Bretons et les Corses. Or, si l'on n'y va pas franchement, autant brûler un cierge à Ste Odile ou verser une larme dans l'Ill. Un

espoir cependant : c'est en train de changer sous l'impulsion de quelques députés derrière qui les troupes devraient finir par s'ébranler !

Une puissante région Alsace renforce la France sur le Rhin et serait une illustration féconde du rapprochement géopolitique entre les deux Etats. La France a plus à gagner d'une coopération vigoureuse entre l'Alsace, le Bade-Wurtemberg et la Suisse du Nord-ouest, ces Californie européennes, qu'avec la lointaine Champagne.

Le second problème de fond en Alsace est le rapport de la région à sa capitale. Toutes les régions qui ont un rayonnement international sont d'abord visibles par leur capitale, bien mieux connue et montrée dans les médias que le territoire alentour. Chacun a à l'esprit des noms de métropoles en Chine, en Australie, au Japon, aux USA, en Italie ou en Angleterre, sans savoir les rattacher à leur région. L'innovation, la création de richesse et la culture se développent aujourd'hui essentiellement dans les métropoles (OCDE: *The metropolitan century - Governing cities*, Paris 2015). Les couples gagnants sont Bavière-Munich, Lombardie-Milan, Catalogne-Barcelone, Andalousie-Séville, Champagne-Reims. Dans beaucoup de cas la ville se suffit à elle-même : Amsterdam, St Pétersbourg, Francfort, Florence, Zurich.... Or Strasbourg, qui est déjà une capitale controversée de l'UE, l'est même en Alsace, ce qui n'a pas été un élément négligeable du ratage de 2013.

Dans le GE, son statut officiel de chef-lieu est, *de facto*, partagé avec 4 autres villes et elle n'est la capitale de cœur, d'identification et de promotion ni des Lorrains, ni des Champenois. Nancy joue ouvertement la compétition, espérant, à terme, être la gagnante du GE après avoir obtenu à l'arraché un statut de métropole que sa taille ne justifie en rien ; mais ses dirigeants ont une stratégie et de l'influence ! Confusion à tous les étages !

La reconstruction d'une Alsace autonome et puissante exige que la Ville et sa Région se retrouvent pleinement. Or, le jeu illisible des dirigeants Strasbourgeois depuis 2013, la position hostile du maire de Colmar, la passion des dirigeants de l'agglomération de Mulhouse pour le GE, la défiance des territoires ruraux rendent cette condition problématique. L'actuelle crise va-t-elle permettre, enfin, de faire l'indispensable révolution culturelle ? RH