

Penser les régions avec leurs habitants

Jacques Lévy

▶ **To cite this version:**

Jacques Lévy. Penser les régions avec leurs habitants. Revue de l'OFCE, 2015, 143, pp.277 - 294. 10.3917/reof.143.0277 . hal-03459665

HAL Id: hal-03459665
https://sciencespo.hal.science/hal-03459665

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

PENSER LES RÉGIONS AVEC LEURS HABITANTS

Jacques Lévy
Géographe, professeur des universités

Comment concevoir des territoires politiques dans les sociétés d'aujourd'hui ? Au-delà de la critique de la réforme récemment votée, il n'est pas inutile de redéfinir le local et le régional dans un cadre plus général comprenant l'espace comme environnement, les spatialités comme action des habitants, et dont le politique devrait devenir un complément bénéfique, pour contribuer à son développement et y promouvoir la justice – ce qui suppose une réflexion sur la composante spatiale de la justice. Cette contribution du politique suppose de solder l'héritage, souvent négatif, des relations entre l'État géopolitique et les échelons sur lesquels il a prise. Il convient ensuite de définir une architecture géographique, une articulation des compétences et un dispositif de circulation de l'argent public qui facilitent l'autonomie et la complémentarité des différents échelons. Le texte propose enfin une démarche alternative à celle suivie jusqu'à présent pour définir les échelons locaux et régionaux.

Mots clés : région, local, bien public, justice spatiale.

Comment concevoir des territoires politiques dans les sociétés d'aujourd'hui ? La récente réforme territoriale a mis l'accent, dans une indifférence presque générale des citoyens, sur les découpages et, dans une moindre mesure, sur les compétences des régions. Au-delà de la critique de la séquence politique produite par le gouvernement et le parlement, il n'est pas inutile de situer la composante politique, qui tend à construire des territoires limités par des frontières, des institutions pour gérer ces territoires et des politiques publiques pour les bonifier, dans un cadre plus général comprenant l'espace comme environnement, les spatialités comme action des habitants, et dont le politique devrait venir en un complément bénéfique, pour contribuer à son développement et y promouvoir

la justice. Le texte qui suit développe l'idée que, si le politique veut se rendre utile à cet égard, il y a beaucoup à faire.

1. Espace et spatialité

La dimension spatiale du développement ne se réduit pas aux découpages administratifs et politiques. Nous vivons dans une société d'acteurs dans laquelle les individus sont dotés, par leur expérience et leurs compétences, d'un capital spatial (Lévy, 1994 ; Lévy et Lussault, 2013) qui leur permet d'appliquer aux espaces qu'ils habitent leur intentionnalités stratégiques et tactiques. Ils font des arbitrages portant notamment sur leur lieu de résidence, leur lieu de travail, leurs loisirs, leur système de mobilité, tous ces choix trouvant souvent leur cohérence dans un modèle d'urbanité orienté vers la ville rassemblée ou l'urbain dispersé (Lévy, 1999). On appelle *spatialités* les pratiques et les orientations spatiales, tout ce qui relève de l'univers des acteurs, tandis que l'*espace* appartient plutôt au registre des environnements. L'espace imprime sa marque sur les spatialités, mais, inversement, les spatialités peuvent modifier les environnements spatiaux. C'est vrai au point que, par exemple, les aires urbaines françaises, telles que l'Insee les définit, prennent en compte les mobilités domicile-travail, donc des spatialités pour découper des espaces. Ce qui nous apparaît comme une géographie immobile et stable est en fait une lecture particulière d'un ensemble d'actions en mouvement constant.

Dans une certaine mesure, le couple spatialité/espace fait écho au couple société civile/société politique, même si le politique a aussi ses spatialités propres et si les pratiques des acteurs finissent par *faire espace*. À ces nuances près, les spatialités des acteurs ont pour modalité dominante la métrique réticulaire, topologique, discontinue et ouverte, faite des points et de lignes et fondée sur la connexité, tandis que le politique a besoin de territoires topographiques, faits de surfaces continues et contiguës et bornés par des limites franches. En outre, les individus sont mobiles, ils sont multiscalaires, se situant en permanence dans le local comme dans le mondial, alors que les espaces politiques sont rivés au sol et confinés à un échelon donné[1].

2. Le local et le régional : deux échelons sociétaux pertinents

Ainsi, chaque individu invente sa géographie et les espaces politiques ne sont qu'un élément d'un ensemble plus vaste et plus divers. La double question qu'on peut alors poser est la suivante : quels espaces et pour quoi faire ?

On peut définir un premier niveau, le local, à travers le quotidien. La journée reste un facteur de rythme important et la différence entre dormir chez soi et dans un lieu éloigné s'est plutôt renforcée avec la valorisation d'un espace privé davantage personnalisé que naguère. On peut définir l'espace local comme le plus petit dans lequel les différentes ressources nécessaires à la vie quotidienne se trouvent réunies. L'espace quotidien n'est pas le même pour tout le monde, mais on peut noter que les marchés du logement, de l'emploi, de l'éducation, une armature commerciale et une offre culturelle dessinent des espaces cohérents dont les différentes frontières se recouvrent assez aisément, avec, presque toujours, une concentration plus importante des pratiques dans la ville-centre.

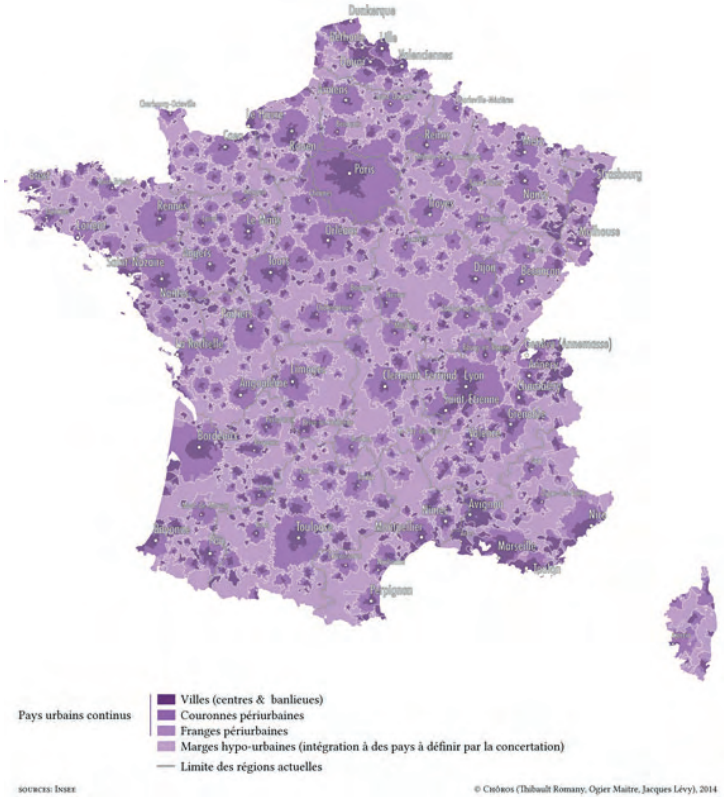
En France, on peut ainsi présenter une carte des huit cents espaces (carte 1), regroupant plus de 90 % de la population, qui sont organisées par aire urbaine monocentrique, avec un centre, des banlieues et une couronne périurbaine. Pour le reste du territoire, c'est un peu moins facile car les données de l'INSEE, qui sont fondées sur des pôles d'emploi, rendent mal compte des polarités, surtout commerciales, des bourgs. On peut davantage hésiter à considérer certains lieux (les communes « multipolarisées » ou « isolées » de l'INSEE) comme centre unique, centre en réseaux avec d'autres petites villes ou encore périphérie lointaine d'une ville

1. En tant que composante monétaire du social, l'économie n'est pas dissociable des autres dimensions de la société. En conséquence, en tant que la croissance n'est pas séparable du développement, défini comme orientation intentionnelle vers ce qui est considéré à un moment historique donné par tout ou partie de la société comme un progrès. En ce sens une croissance qui ne serait pas une contribution au développement ne peut pas être considérée comme un progrès. Inversement, un développement sans croissance, s'il n'est pas par principe impossible, serait éphémère dans un contexte où la signification de la mesure monétaire resterait inchangée (elle consisterait en un simple changement de la répartition des biens monétaires). Elle serait improbable si la mesure de la croissance (comme celle que donne le PIB ou d'autres instruments de mesures utilisant l'étalon monétaire) perdait son rôle d'indicateur car cela signifierait que l'on assiste à une démonétarisation significative des interactions productives, ce qui ne semble pas le cas dans les sociétés contemporaines, où le bénévolat, les activités collaboratives, la gratuité se développent, notamment dans le monde numérique, mais en connexion avec la sphère marchande. L'économique est donc considéré dans ce texte comme une dimension et un indicateur, partiel mais utile, du développement.

plus grande. On aurait donc encore entre 100 et 200 espaces supplémentaires pour dessiner une France de mille pays locaux, allant de moins de 3 000 à plus de 12 millions d'habitants. En effet, il n'y a aucune raison de fixer des critères de masse pour définir ces espaces locaux. En une heure de transport, un Francilien aura accès à la grande majorité des ressources de l'aire urbaine de Paris tandis que, dans les parties les moins urbanisées de l'Auvergne ou des Pyrénées, le même temps de transport ne donnera accès qu'à quelques milliers d'habitants et à leurs activités.

Si l'on définit le local par un temps court, on peut attribuer à la région une durée plus longue, celle de la vie de ses habitants. La région sera alors définie comme le plus petit espace dans lequel l'ensemble des ressources utiles au développement individuel à l'échelle de la vie se trouvent présentes.

Carte 1. La France des espaces locaux



Source : Insee.

La région peut ne pas correspondre à une subdivision du territoire de l'État géopolitique : les Pays-Bas peuvent être vus comme une région tandis que le Luxembourg sera considéré comme plus petit qu'une région. Dans le cas français, il ne serait pas absurde d'approcher la France entière comme une seule région, tant la centralisation a imprimé sa marque sur l'ensemble du territoire. Cela dit, cela signifierait qu'on renonce à laisser s'auto-organiser des sociétés de niveau inférieur, qu'on fait des grandes villes des quartiers de Paris et des identités spatiales des résidus sans avenir. Il apparaît donc plus sage d'assumer la réalité, au moins comme potentialité, du fait régional.

Il reste que les régions n'ont pas de masse démographique prédéterminée. On peut considérer que le sud de l'île de Honshu constitue une seule région, comprenant les trois aires urbaines de Tokyo (Kanto), Osaka (Kansaï) et Nagoya (Tokaï), soit environ 80 millions d'habitants à elles trois. On a là une proximité objective et subjective qui facilite les liens et les circulations. Dans une configuration un peu moins dense, la Megalopolis du Nord-Est des Etats-Unis regroupe environ 50 millions d'habitants, avec là encore une identité commune significative. Cela peut poser des problèmes d'équilibre politique lorsqu'une région, et parfois même une seule ville, regroupe, comme dans le couple Séoul/Corée du Sud plus de la moitié du total. Plus généralement, les régions ne correspondent pas mécaniquement aux découpages politiques. En Suisse, si on optait pour une approche régionale, en tenant compte des liens effectifs et des identités, on obtiendrait trois ensembles – et non 26 cantons : le cœur alémanique Zurich-Bâle-Berne-Lucerne-Saint-Gall, avec ses composantes francophones (Jura, Fribourg) et ses marges alpines à l'est et au sud ; le réseau roman central Lausanne-Genève et ses périphéries vaudoises, neuchâteloises et valaisanes ; le Tessin italophone, intégré de fait à la région padane.

Un point crucial est ici la différence entre *contexte* et *référent*. On peut considérer que la Dorsale européenne, allant de Londres à Bologne en incluant le Bénélux, le nord-est de la France, l'ouest de l'Allemagne, la Suisse et l'Italie du Nord, constitue un réseau urbain cohérent (contexte) de 140 millions d'habitants, avec une connexité de proche en proche très forte et surtout constituée de villes moyennes. Cependant, dans ce réseau, on parle au moins cinq langues différentes, on doit tenir compte de huit cultures

nationales très typées et très présentes. Il y a un contexte, mais pas de référent commun. Inversement, on peut penser que la Chine est en passe de posséder trois puissantes régions de l'ordre de cent à deux cents millions d'habitants autour de ses trois grands deltas (Yangzi, Huang He et Rivière des Perles) avec, dans chaque cas, un référentiel très intégrateur.

Pour dire la même chose avec d'autres mots, la force d'une région, c'est un équilibre entre ses ressources objectives (démographie, formation, système productif, culture, le niveau d'urbanité absolue et relative représentant une sorte de résumé de l'ensemble) et ses ressources subjectives (identification, mémoire, projet). Il ne sert à rien de mettre ensemble des habitants qui ne se voient pas de destin commun et, inversement, rien n'empêche de constituer des unités de grande taille possédant plusieurs métropoles. Il n'y a donc aucune raison pour que toutes les régions aient la même taille. En Allemagne, qui a souvent été présenté dans le débat français de 2014-2015 comme l'exemple à suivre en matière de découpage, le rapport démographique entre le plus grand *Land* (Rhénanie-du-Nord-Westphalie) est trente-trois fois plus grand que le plus petit (Brême). Dans le cadre du nouveau découpage régional français, ce ratio est un peu supérieur, mais uniquement parce que, heureusement, on n'a pas appliqué le principe de masses comparables à la Corse, considérée comme une région à statut particulier. Si on met la Corse à part, le rapport des extrêmes n'est que de 1 à 4,5.

3. Construire les territoires au temps des acteurs

Le développement spatial est un aspect du développement en général. Que peut le politique pour faciliter le développement ? L'actuelle réforme territoriale se présente comme un acte technique destiné à économiser de l'argent public en faisant des économies d'échelle, secondairement à donner des compétences supplémentaires aux échelons locaux et régionaux, redécoupés pour l'occasion. Cependant, répondre à la question de l'utilité du politique suppose, plus fondamentalement, de comprendre, en positif comme en négatif, ce qu'un État géopolitique fait des, et avec les espaces sur lesquels il a prise et d'imaginer des changements qui permettraient à ces échelons de mieux jouer le rôle qu'on leur assigne.

3.1. L'État géopolitique comme problème

La création d'institutions n'apporte rien en elle-même, sinon des coûts supplémentaires. Traditionnellement, créer un département était synonyme de subvention non au territoire concerné, mais à la classe politique qui allait recevoir cette manne : emplois, subventions, clientèles. La composante redistributrice de la justice n'est pas négligeable : elle consiste à assurer un service universel de « biens premiers », au sens de John Rawls (1977), de manière à assurer une inclusion minimale de tous les membres de la société. Cependant, on sait maintenant que la simple distribution par l'État de biens privés n'est pas en elle-même productive. Au-delà de la survie immédiate, les biens générateurs d'intégration solide et à long terme sont des *biens publics* (Lévy et Lussault, 2013), dont la valeur ne diminue pas quand augmente le nombre de ses consommateurs et qui sont coproduits par leurs bénéficiaires et l'ensemble de la société : santé, éducation, culture, … Parmi eux, des biens publics spatiaux : urbanité, mobilité, capital spatial des acteurs et des environnements. Il s'agit d'aider les acteurs à se doter de *capacités* – les « *capabilities* » d'Amartya Sen (2009) – qui feront d'eux les moteurs de l'innovation et donc des productions à venir. On comprend alors que, dans cette perspective, en matière d'espace comme ailleurs, la justice et le développement ne font qu'un.

Cette discussion rejoint celle lancée par les théories de la croissance endogène, développées depuis les années 1960 et mises en cohérence notamment par l'économiste Paul Romer (1994). Ces théories sont contestées notamment parce qu'elles sont systémiques et donc difficiles à vérifier analytiquement. Elles s'opposent à une vision anti-historique et au fond magique d'un « progrès technique » tombé du ciel (et qui pourrait s'appliquer à tout intervention extérieure), comme dans la théorie de la croissance exogène, telle que l'a exprimée Robert Solow. Au contraire, elles invoquent des réalités complexes mais intrinsèques, comme la capacité d'innovation ou le capital humain. Dans le même esprit, Angus Deaton (2013) a montré que l'augmentation des revenus n'apportait pas toujours, loin s'en faut, de solutions aux problèmes qui étaient pourtant liés à la pauvreté. Il a aussi affirmé, avec des arguments sérieux, que, lorsqu'elle est versée directement aux États, l'aide au développement bute souvent sur leur incapacité à transformer cette aide en politiques publiques contribuant à la

production de biens publics. C'est notamment dans les pays d'Afrique subsaharienne, qui sont, par ailleurs, parmi les plus pauvres. De fait, le frémissement du développement dans cette partie du Monde depuis les années 2000 repose souvent sur le contournement d'États faillis et corrompus par un circuit plus direct impliquant les ONG et les acteurs locaux, à travers notamment les envois d'argent des émigrés.

Dans un contexte moins dramatique, on peut faire l'hypothèse que, pour plusieurs pays d'Europe, l'achat par les États d'une paix sociale et géopolitique dans celles de leurs régions qui étaient à la fois peu productives et réticentes à l'égard de la construction politique dans laquelle elles se trouvent insérées souffre de problèmes comparables. Le cas de la France est en ce sens une épure car on y trouve une vaste gamme de gradients différenciant le rapport à l'État géopolitique : Paris/autres grandes villes/reste de la France continentale/Corse/Départements d'outre-Mer/Collectivités d'outre-Mer. Plus on s'éloigne, plus les subventions de l'État central sont importantes et moins le développement est au rendez-vous. En ce sens, une bonne partie de la France est touchée, à basse intensité, par le syndrome du Mezzogiorno italien :

Inclusion peu désirée et mal réalisée → mal-développement → subventions massives mais peu efficaces → dépendance à l'aide de l'État central → révolte des autres régions.

3.2. Non seulement distribuer mais rendre possible

Ce que peut le politique, c'est donc, au temps des acteurs, moins de distribuer que de rendre possible. Cela veut dire donner la possibilité à une société, à quelque échelle qu'elle fonctionne, d'imaginer un futur souhaitable, de définir une stratégie, d'en délibérer, et de la mettre en œuvre. Dans cette perspective, la société, du local au mondial, doit pouvoir avoir devant elle un tableau de bord qui lui permette de construire un développement endogène concerté et de pouvoir mobiliser ses acteurs pour l'atteindre. Cela ne signifie pas un « chacun pour soi » dans lequel les solidarités seraient effacées, mais plutôt l'explicitation des solidarités : chaque citoyen doit savoir qui paie pour qui pour quel projet et avec quel résultat. En somme, chaque échelon doit avoir les moyens de traiter ses propres problèmes et pas seulement la responsabilité d'abonder un fond commun extérieur.

On peut entrer dans cette question par le foncier. La valeur monétaire du sol n'est pas une rente en elle-même. Le foncier capitalise la localisation comme facteur de production et le problème qu'il pose n'est pas le fait qu'il ait une valeur, mais la distribution de cette valeur. Sous réserve que l'impôt foncier n'en redonne une part significative à la puissance publique, donc à la société dans son ensemble, les propriétaires qui ont investi dans ce bien en tirent un profit que tous les habitants paient, non seulement par leur logement, mais aussi pour tous les biens et services (presque tous ceux qu'un habitant acquiert) dont le prix possède une composante liée à leur composante productive locale. On constate alors que plus un espace est productif – typiquement une grande ville – plus le coût du foncier y est significatif. Il y a ainsi un rapport de dix à un entre la moyenne de Paris et celle de la Creuse, bien plus si on affine la mesure. On peut traiter ce problème en augmentant les salaires (régulation d'acteurs privés), en prélevant un impôt foncier élevé (fiscalité) ou encore en intervenant sur les marchés immobiliers (politiques publiques). Dans tous les cas, il faut une intervention à la bonne échelle de l'action publique. C'est un aspect des différences d'organisation des flux monétaires que les sociétés doivent pouvoir gérer à leur niveau. De même, une grande ville a besoin d'infrastructures de mobilité puissantes et vitales pour son existence même, et cela fait inévitablement croître son « métabolisme » financier de base.

Or l'Île-de-France a généré en 2012 un PIB de 624 milliards d'euros, soit 30 % du PIB national avec une productivité par habitant près de deux fois supérieure à celle du reste de la France métropolitaine. Elle peut donc manifester sa solidarité avec le reste du pays tout en gardant les moyens de gérer son développement. Mais le peut-elle avec un budget régional de 5 milliards d'euros, soit 0,8 % de son PIB ? On doute que ce soit possible. Le tableau suivant permet de préciser le diagnostic.

On constate en effet que, malgré leur exceptionnelle productivité, les Franciliens voient leur revenu ramené à à peine 20 % de plus que la moyenne du reste de la France métropolitaine. Par ailleurs, malgré l'immense production de richesse à laquelle ils contribuent, les pauvres d'Île-de-France sont encore plus pauvres que ceux des autres régions. La cause en est un prélèvement massif, bien que silencieux, qui fait que, en fin de compte, les revenus des

Franciliens sont simplement proportionnels à leur part dans l'emploi, leur surproductivité n'ayant pratiquement pas d'effet sur leurs revenus finals.

Tableau. Population, production, revenus dans les espaces français

	Île-de-France	Reste de la France métropolitaine	Départements d'outre-Mer	France entière
Population (2009, milliers)	11 746	50 723	1 860	64 321
PIB (M€, 2008)	552 664	1 361 696	33 661	1 950 085
PIB par habitant (€,2008)	47 155	26 941	17 888	30 401
Revenu disponible brut (M€, 2006)	256 803	901 696	19 799	1 179 498
Revenu disponible par habitant (€, 2006)	22 187	18 030	11 020	18 609
Revenu fiscal des ménages, médiane (€, 2007)	20 575	17 003	—	—
Revenu fiscal des ménages, décile 1 (€, 2007)	6 366	6 622	—	—
Revenu fiscal des ménages, décile 9 (€, 2007)	45 947	33 017	—	—
Revenu fiscal des ménages, rapport inter-décile 9/1 (€, 2007)	7,2	5,0	—	—

Source : Lévy (2013).

La fiscalité devrait pourtant être un bon moyen de donner aux sociétés les moyens de leur projet. En bonne logique, le local, le régional et le national devraient recevoir une part sinon équivalente du moins comparable des prélèvements obligatoires. Si, pour simplifier, on imagine une répartition équilibrée entre les trois niveaux, et que l'on se fonde sur le niveau actuel des dépenses publiques (57 % du PIB en 2014), cela représenterait 19 % par niveau. On est actuellement à environ 10 % pour le local (communes + groupements à fiscalité propre + départements) – dont seulement le cinquième de cette somme, soit 2 % du PIB correspond, quoique imparfaitement, à la réalité supra-communale des espaces locaux – et à un peu plus de 1 % pour les régions.

On pourrait objecter que dans les 57 % actuels, plus de la moitié relève du « budget social » et ne devrait pas être pris en compte dans ce calcul. Ce serait pourtant une erreur : en effet, l'assurance-

maladie, l'assurance-chômage ou les cotisations de retraite gagneraient à être partie prenante d'une stratégie de développement, au moins au niveau régional, pour tenir compte des spécificités en matière de profils démographiques, de système productif de rapports sociaux ou d'enjeux de santé publique. En général, le mode de développement d'un espace est systémique. Si on veut le maîtriser, on doit pouvoir en gérer tous les aspects et pas seulement certains.

Dans le même esprit de transparence, condition d'une délibération démocratique, il serait utile d'expliciter les flux de solidarités entre niveaux. Ainsi, si on appliquait, par exemple, le principe de péréquation horizontale appliqué en Allemagne (*Finanzausgleich*), on créerait une redistribution interrégionale dès que les ressources d'une région seraient inférieures à 90 % de ce qu'elles seraient si elle était dans la moyenne nationale. En supposant un effet neutre des types d'impôts, cela revient à se fonder sur le PIB/habitant. En France, avec les treize nouvelles régions, seules deux d'entre elles seraient bénéficiaires (Nord-Pas-de-Calais-Picardie, avec 85 % de la moyenne et Bourgogne-Franche-Comté, avec 88 %, toutes les autres régions sauf l'Île-de-France (178 %) se situant entre 90 et 110 % de la moyenne. On note que, en comparaison de la situation d'avant 2015, l'augmentation des disparités internes fortes fait diminuer mécaniquement les inégalités entre régions.

4. La réforme régionale de 2015 : contradictions

Quand on la confronte aux enjeux contemporains, la réforme territoriale menée par le gouvernement français en 2014-2015 semble venir d'une autre planète, avec un parfum de XIX^e^ siècle en plein XXI^e^. Elle présente en tout cas de nombreux défauts. On peut en identifier au moins quatre.

C'est d'abord une action *top-down*, technocratique qui ignore un aspect pourtant essentiel désormais de toute transformation de l'espace politique : l'élaborer avec les intéressés, c'est-à-dire les habitants. On a remplacé le complexe équilibre entre les ressources objectives (telles que la présence d'une métropole) et les ressources subjectives (les identités et les attentes des citoyens concernés) par des critères mécaniques de taille. Pourtant, comme ses voisines, la société française se différencie spatialement, avec de grandes et de

petites villes, de l'industrie et du tourisme, des cultures et des histoires diverses. Renoncer à imposer une grille identique pour tous aurait pu constituer une démarche de bon sens, respectueuse des singularités mais porteuse d'un principe commun : rendre possible une nouvelle autonomie, avec plus de liberté et plus de responsabilité, pour les territoires.

La deuxième erreur consiste à découper le grand (la région) avant le petit (le local). Car ceux-ci existent déjà. Ils expriment les modes d'habiter (résidence, travail, éducation, commerce, loisirs, mobilité), qui constituent la dimension géographique de la vie quotidienne des Français.

Un autre aspect critiquable du processus fut de dessiner des frontières avant de définir des compétences. Si on ne sait pas à quoi sert une région et de quelles missions la société la dote, comment peut-on procéder à un découpage cohérent ?

Enfin, contrairement à ses promesses du début, le gouvernement a refusé de supprimer le conseil de département, cette instance régressive qui confond les vivants avec les morts, les habitants avec les kilomètres-carrés et la solidarité avec le clientélisme. L'occasion se présentait de rendre un peu moins opaque, c'est-à-dire un peu moins injuste, l'architecture des pouvoirs en France. Il faudra encore attendre.

Il est vrai que cette réforme est née dans des conditions paradoxales puisque l'exécutif s'est lancé dans cet exercice risqué alors qu'il était très impopulaire. Au bout du compte (si on tient compte de la loi NOTRe qui appartient à la même séquence législative), le résultat n'est pas complètement négatif sur trois points. D'abord, il y a eu, quand même, du mouvement, ce qui rendra de futurs mouvements plus faciles. Ce changement a aussi permis la construction d'espaces qui font sens – la région lyonnaise (Rhône-Alpes + Auvergne), le grand Languedoc (Midi-Pyrénées + Languedoc-Roussillon) ou la grande Aquitaine (Aquitaine + Poitou-Charentes + Limousin). Dans le cadre d'une concertation entre tous les acteurs concernés, il y avait là, au moins, des propositions honorables. Enfin, cette réforme a été, dans l'ensemble, approuvée, dans son principe, par les Français. Cela montre aux futurs gouvernants que ce sont surtout les élus, défensifs et cumulards, qui refusent les réformes. Les citoyens eux sont ouverts au

changement pour peu qu'on les implique dans le processus d'invention des territoires.

5. Une proposition alternative

Le laboratoire Chôros a construit une autre démarche aboutissant à redécouper les régions. Son point de départ était de privilégier une démarche *bottom-up*. Au lieu de nous référer aux maillages administratifs existants et de découper la France, de loin, à larges coups de ciseaux, un principe simple a été adopté : pour réorganiser les territoires politiques français autour de deux niveaux, local et régional, il faut partir du premier et faire émerger le second comme une constellation d'espaces locaux.

Il en résulte une démarche en trois temps : configurations, interconnexion, composition.

1) Configurations

D'abord, il fallait dessiner une carte des territoires locaux pertinents, *les pays*, au plus près des espaces vécus et pratiqués par les habitants. Compte tenu du niveau très élevé d'urbanisation de la France, il était logique de prendre pour trame de base les aires urbaines, petites, moyennes et grandes découpées par l'Insee à partir des agglomérations (« pôles urbains ») et des « couronnes périurbaines », qui regroupent l'écrasante majorité de la population française. Ces aires urbaines ont été élargies en y incluant la partie des habitants des « communes multipolarisées » et des « communes isolées » qui sont significativement connectées à ces aires. On obtient ainsi 771 pays, de taille variable, de 3 000 à 12 millions d'habitants regroupant 57,5 millions d'habitants, soit 90 % de la population de la France métropolitaine (carte 1). Nous avons considéré cette première carte comme un socle sur lequel se fonde la suite du processus. Dans cet esprit, les frontières des régions ne peuvent pas couper en deux un pays.

Par ailleurs, les habitants qui vivent dans les zones les moins urbanisées (*marges hypo-urbaines*) devraient décider, à l'issue d'un processus de concertation, de se rattacher à un pays plutôt qu'à un autre, ou, le cas échéant, de proposer d'en créer de nouveaux. Le maintien des départements ne paraît pas la bonne solution à cet égard car dans aucun département ces zones ne sont majoritaires.

L'expression de « départements ruraux » constitue donc un abus de langage. On peut certes imaginer que des zones à faible densité se regroupent pour mutualiser leurs efforts plutôt que de rejoindre des pays existants, mais dans ce cas on obtiendrait des « pays en réseau » assez éloignés de la structure actuelle des départements. Si on appliquait la technique du « dollar troué » comme cela s'est fait dans le département du Rhône (l'agglomération quitte le département et celui-ci comprend désormais un vide en son centre), il n'est pas certain que cela ferait l'affaire de ces parties du territoire disposant de faibles ressources fiscales potentielles. Le maintien du transfert automatique de ressources des villes et leur distribution clientéliste aux campagnes, comme c'est le cas actuellement, apparaît, lui, contradictoire avec le principe même de la réforme territoriale en cours.

2) Interconnexion

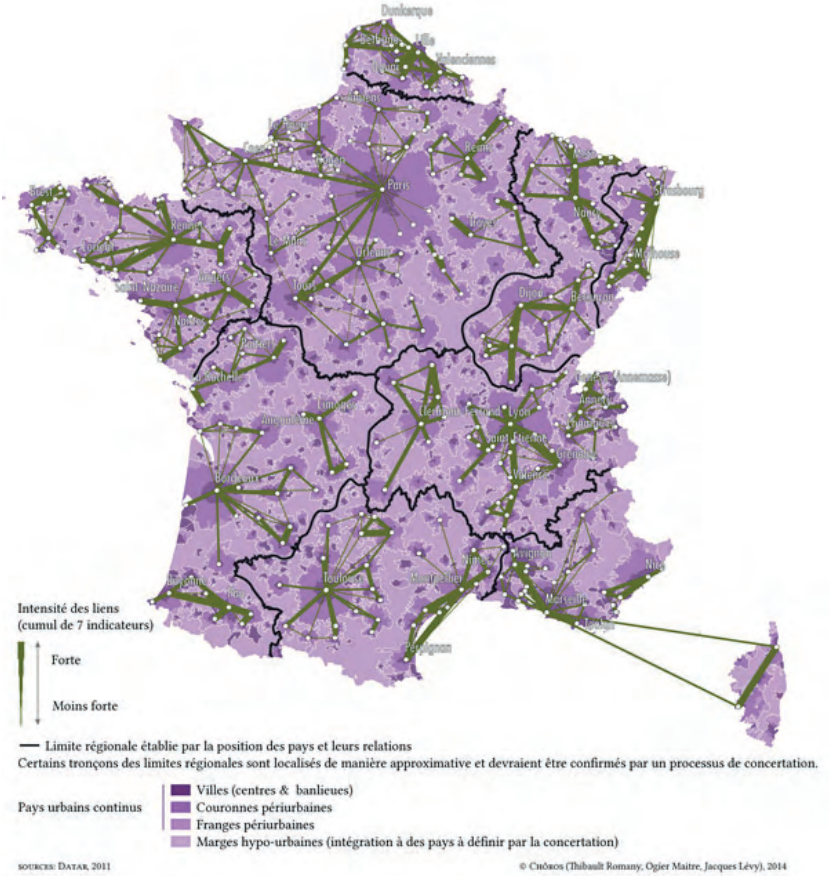
Analysant les relations entre pays et en prenant appui sur d'autres travaux, on dessine une carte des interconnexions entre pays qui forme une nouvelle trame, celle des systèmes urbains (carte 2). Là encore, le principe retenu était que les ensembles constitués par ces liens interurbains ne devaient pas être divisés. La concertation avec les habitants concernés permettra de fixer de manière précise les limites des futures régions. C'est cette lecture ouverte à une prise en compte du tissu fin des solidarités locales que les cartes indiquent par les limites en pointillé.

3) Composition

À l'issue du processus, émerge une carte des régions qui satisfait au double critère des ressources objectives et subjectives. Les ressources objectives reposent sur trois éléments : l'armature métropolitaine, clé du développement de la société créative et de l'intégration dans des espaces plus larges, européen et mondial ; les réseaux urbains, qui permettent la diffusion des logiques métropolitaines ; les autres activités productives (agriculture, industrie, tourisme, autres services). Les ressources subjectives sont celles qui résultent des identités, anciennes ou récentes, des habitants autour d'une mémoire et d'un projet et qui constituent une condition essentielle de l'orientation vers de nouveaux modèles de développement dont la société française a ardemment besoin. Ainsi,

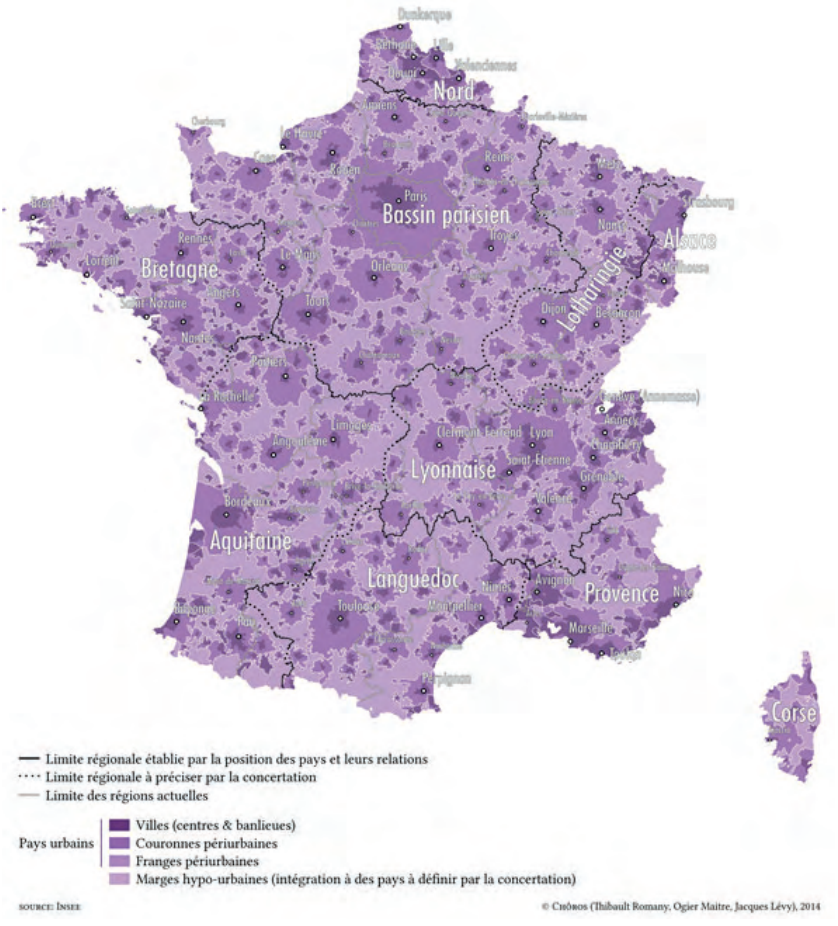
logiquement, les régions n'ont pas toutes la même taille car elles sont le produit d'équilibres différenciés entre ressources objectives et subjectives. La Corse (300 000 habitants) et le Bassin parisien (22,2 millions) sont tous deux légitimes, tous deux contemporains, tous deux utiles. Dix régions solides se dégagent (carte 3), ancrées dans une histoire longue, de la Gaule romaine à la révolution industrielle et, simultanément, conçues pour aider les sociétés qui lui correspondent à inventer un avenir non encore écrit.

Carte 2. Liens entre pays et nouvelles régions



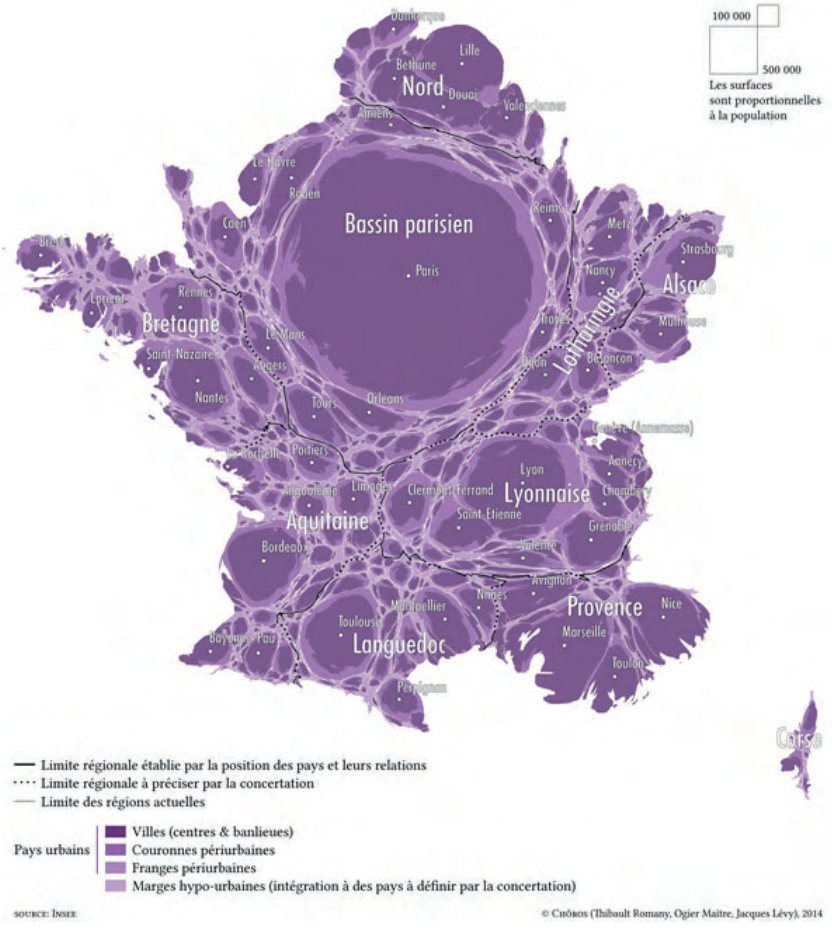
Source : Insee.

Carte 3. Dix régions, carte euclidienne



Source : Insee.

Carte 4. Dix régions, cartogramme



Source : Insee.

6. Géographie, développement et justice

Au-delà du seul enjeu du découpage régional, la nécessité s'impose de développer une vision de la justice ne reposant plus sur la création d'institutions indifférentes au développement de leur espace et sur la distribution étatique de biens privés. L'attention portée à la géographicité du social permet de mieux comprendre les enjeux du dépassement des antinomies liberté/égalité, développement/justice et, plus généralement, du passage d'une morale de l'injonction à une éthique des valeurs.

D'abord, le fait urbain fait de la différenciation de l'espace un atout de développement qu'il serait absurde (comme l'a longtemps fait l'approche physiocratique de l'aménagement du territoire) de traiter comme un problème. La solution, ce n'est pas de mettre tout partout, mais de construire une métropolisation partagée dans laquelle tous les lieux de la société profitent de l'existence des grandes villes. Comme le montre le cas des réseaux de villes aux Pays-Bas ou en Italie du Nord, les petites villes ont elles aussi des atouts à faire valoir et, en conséquence, profitent de la proximité des grandes.

Ensuite, la relation espace/spatialité permet de comprendre que plus d'individus, c'est aussi plus de société. Les capacités spatiales des « acteurs ordinaires » ne contiennent pas, par elles-mêmes, d'antinomie avec les capacités spatiales des environnements. Cependant, la co-construction de cette compatibilité demande du temps, celui de la participation, celui de la délibération et celui de l'action publique, un temps qui constitue un investissement utile à la productivité des territoires.

Enfin, il serait bon que chacun se convainque que, désormais, même en France, l'État doit se mettre au service de la société, et non l'inverse. Quand ce point constituera un consensus effectif, avec toutes ses conséquences pratiques, le développement et la justice auront fait un grand pas en avant.

Références

Brière Luc et Heïdi Koumarianos, 2015, *« Nouvelles régions : moins de différences interrégionales », Panorama des nouvelles régions françaises*, Paris, Insee, pp. 65-77.

Deaton Angus, 2013, *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Princeton, Princeton University Press.

Lévy J., 1994, *L'espace légitime*, Paris, Presses de Sciences Po.

Lévy J., 1999, *Le tournant géographique*, Paris, Belin.

Lévy J., 2013, *Réinventer la France*, Paris, Fayard.

Lévy, J. et M. Lussault (dirs.), 2013, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, nouvelle édition.

Rawls J/, 1987 [1971], *Théorie de la justice*, Paris, Seuil.

Romer P., 1994, « The Origins of Endogenous Growth », *The Journal of Economic Perspectives* **8** (1) : 3-22.

Sen A., 2009, *L'idée de justice*, Paris, Flammarion.