

LIBRES COURS
POLITIQUE

La fusion des régions

LE LABORATOIRE D'OCCITANIE

E. Négrier et V. Simoulin (dir.)

PUG

Emmanuel Négrier et Vincent Simoulin (dir.)

La fusion des régions

Le laboratoire d'Occitanie

PUG

Introduction générale

Fusionner les régions, inventer l'Occitanie

EMMANUEL NÉGRIER, VINCENT SIMOULIN

Ce projet éditorial est lié à une réforme imprévue : la fusion de certaines régions françaises. Annoncée par une conférence de presse en janvier 2014, confirmée en juin de la même année, elle a suivi un cours chaotique avant de devenir la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015. Au-delà des motivations et du contexte qui en expliquent le surgissement, cette réforme est une occasion unique d'analyser deux processus qui ont, en France, une portée singulière.

Le premier est la régionalisation, paradoxale à bien des égards. En effet, si elle est depuis longtemps considérée comme un levier de modernisation à l'échelle territoriale française comme à celle de l'Union européenne, si l'avènement d'une « Europe des régions » a été périodiquement annoncé, sa consécration en termes de compétences ou de moyens est toujours déjouée lors de chacune des nombreuses réformes territoriales que le pays a connues depuis 1983.

Le second processus est celui des fusions et, plus généralement, des changements d'échelle de l'action publique, étant entendu qu'on ne considère donc pas ici le changement d'échelle en tant que passage d'une échelle à une autre, par exemple : le transfert de certaines compétences de l'État aux régions, mais en tant que regroupement de deux institutions de même nature. L'expérience française est, à cet égard, complexe. Nous sortons à peine d'une longue phase post-traumatique qui, après le grand échec de la loi sur la fusion des communes, en 1971, a contraint les réformateurs à une profonde modestie sur ce point, s'agissant des collectivités territoriales. C'est l'explication du succès du mouvement intercommunal, censé pallier

l'impossible fusion. Cependant, la rationalisation par fusion, en tant qu'instrument de réforme de l'administration publique, dispose d'une certaine antériorité, à la fois pour les directions départementales et régionales de l'État, mais aussi pour les établissements universitaires et de recherche. À ce titre, la fusion à la française s'inscrit dans un mouvement plus général que certains interprètent comme *merger mania*, un engouement pour la fusion qui confine parfois au remède miracle. Nous allons d'abord rappeler les principales leçons qui touchent, en sciences sociales, à ces deux processus (régionalisation, fusion), avant de faire le récit de cette réforme en France, puis en Occitanie. De ce récit découleront les objectifs que nous nous proposons de poursuivre dans cet ouvrage, et la présentation de celui-ci.

La régionalisation à l'épreuve

Revenons donc d'abord sur ce que nous savons de la régionalisation, afin d'imaginer les confirmations ou les surprises que nous pourrions attendre de l'examen de ces fusions.

Tout d'abord, la région est un échelon relativement modeste, si on l'insère dans l'ensemble des dépenses publiques des collectivités territoriales. Elle y représente 12 % avant la réforme. De plus, cette capacité budgétaire est l'une des plus contraintes dans son exercice, puisque les régions n'ont pratiquement pas de marge de manœuvre sur la part de fiscalité qui leur revient (Leroy, 2017).

À cette modestie correspond un doute sur la consistance spatiale de la légitimité politique à cette échelle. Une région, compte tenu des rapports de force financiers, de la structuration départementale des partis, des jeux entre échelles locales et nationales, est aussi – et selon les régions, surtout – un ensemble de départements. C'est par l'accord entre élites et institutions départementales que la légitimité régionale se construit. Pour l'exprimer, certaines images sont des raccourcis lumineux. Ainsi avait-on coutume de dire que la région Midi-Pyrénées était formée de 9 départements : les 8 conseils départementaux qui la composent, plus un neuvième : le... conseil régional ! On ne peut livrer plus clair aveu des limites posées à la légitimité territoriale de la région.

Ensuite, cette limite s'exprime bien sûr au travers du mode de scrutin des conseillers régionaux, encore issus de sections départementales au *prorata* de l'importance démographique de chaque département. Le nombre d'élus que comptera finalement la liste à l'échelle régionale sera fonction de la part que chaque liste départementale aura prise dans ce score. Autrement

dit, à la compétition politique entre listes à l'échelle régionale s'ajoute une compétition interne à chaque liste entre les départements, lesquels demeurent en quelque sorte un centre de gravité politique de cette élection régionale. Du reste, cette élection, sauf quand elle est couplée avec une élection d'importance supérieure, recueille des taux de participation relativement bas.

Tableau 1. Évolution comparée du taux d'abstention aux élections régionales et municipales.

Élections régionales		Élections municipales	
Année	Abstention 1 ^{er} tour	Année	Abstention 1 ^{er} tour
2015	51,0 %	2014	38,7 %
2010	53,6 %	2008	33,5 %
2004	37,9 %	2001	32,6 %
1998	44,9 %	1995	30,6 %
1992	34,5 %	1989	27,2 %
1986	25,2 %	1983	21,6 %

Source : élaboration personnelle d'après données du ministère de l'Intérieur (1983-2015).

Enfin, le troisième motif de modestie est la faiblesse relative de la valeur du mandat régional par rapport à celle des autres niveaux. On continue de constater en France, dans les arbitrages que font les élus qui cumulent des mandats et doivent se séparer de l'un d'eux, que c'est presque toujours le mandat régional qui est abandonné, pour conserver ici un poste de conseiller départemental, de maire ou d'adjoint municipal, ou là un siège de parlementaire. Il s'agit d'un indice de la valeur limitée d'un mandat qui, soumis à une incertitude territoriale et à une faible ferveur électorale, connaît d'ailleurs un fort taux de renouvellement d'une élection à l'autre, comme l'avaient déjà montré il y a vingt ans William Genieys, Jean Joana et Saïd Darviche (1995), et comme le constate de nouveau Laurent Godmer (2009).

En dépit de cette modestie, les régions ont pris leur place – et de façon plus évidente en termes d'action publique qu'en tant que ressource élective – dans deux grands domaines de politique publique : ceux où elles disposent de compétences transférées et exclusives (formation professionnelle, éducation, transports), et ceux où elles ont fait valoir leur vocation à la compétence générale (culture, sport, développement économique et environnement, recherche, etc.). L'ouvrage dirigé par Sylvain Barone sur les politiques régionales reste précieux pour analyser des conditions et effets de la mise en œuvre de ces politiques régionales (Barone, 2011a).

Les domaines qui relèvent du transfert exclusif sont de trois types : éducation, formation professionnelle, transport ferroviaire. Dans chaque cas, le transfert de la part de l'État était la marque d'une difficulté pour ce dernier à piloter, depuis le centre, des domaines dont la territorialisation croissante appelle des ressources à la fois multiples et moins sectorisées (Duran, Thoenig, 1996 ; Faure, Négrier, 2007).

Le bilan de la prise en charge de ces secteurs par les régions est, de l'avis des spécialistes de chacun d'eux, particulièrement remarquable, compte tenu des moyens dont les régions disposaient initialement. Non seulement leur investissement y a considérablement dépassé ceux que leur consentait l'État dans sa gestion centrale, mais elles y ont affecté des techniciens, cadres et élus qui n'ont désormais plus rien à envier aux professionnels de l'administration territoriale de l'État. Cette professionnalisation, qui s'est d'abord inspirée des savoir-faire développés par les agents eux-mêmes transférés depuis l'État, ne leur est plus imputable aujourd'hui : les conseils régionaux sont devenus, notamment dans les fonctions d'encadrement et de pilotage sectoriel, des institutions particulièrement attractives pour une fonction publique beaucoup plus diplômée et jeune que la moyenne (Bachelet, 2006). Pour autant, cette professionnalisation s'est développée non pas contre l'État mais en large partenariat avec lui. C'est ce que constatent Thierry Berthet dans le domaine de la formation professionnelle (Berthet, 2011), Sylvain Barone dans celui des transports ferroviaires (Barone, 2011b), Claire Dupuy et Hélène Buisson-Fenet pour l'éducation (Dupuy, 2011 ; Buisson-Fenet, 2019), Emmanuel Négrier et Philippe Teillet pour la culture (Négrier, Teillet, 2014a).

Cette accréditation concertée avec l'État a rendu plus difficile l'identification « de gauche » ou « de droite » des politiques conduites par les régions. Difficile, mais pas impossible comme en témoigne l'analyse de leurs politiques financières avant, pendant et après le déclenchement de la rigueur budgétaire en 2010. Lisa Passavant-Guion observe en effet que la logique mise en œuvre par le Limousin (continûment de gauche depuis 1986) et celle suivie par l'Alsace (à droite de façon ininterrompue pendant la même période) sont totalement divergentes. La première considère la dépense publique à la manière d'un économiste keynésien, en pariant sur le levier de développement que constitue une dépense publique au risque du déficit ; la seconde s'est engagée plus tôt dans une stratégie de réduction des dépenses de fonctionnement et d'augmentation des recettes. Dans ces choix transparaissent des visions idéologiques de la dépense publique, même si elles sont articulées à des configurations régionales particulières : la rationalisation est sans doute plus aisée dans les régions riches (Alsace) que pauvres (Limousin).

Même dans les domaines où les régions ont développé des politiques sans toutefois disposer de transferts de compétence et d'exclusivité, où l'on aurait pu s'attendre à une explosion des différences d'une région à l'autre, tant en termes d'intensité d'action que d'orientation, les chercheurs constatent plutôt l'inverse. Les régions ont plus souvent reproduit que transgressé les modèles d'intervention de l'État, en s'appuyant sur l'expertise de ce dernier, ou en établissant, avec lui, des partenariats sur une multitude de projets. Il y a dans ce constat une ambivalence politique. D'une part, on pourrait être fondé à penser que les régions ne disposent pas encore des capacités politiques suffisantes pour imposer un style propre, autonome de celui de l'État ou des métropoles. De l'autre, on peut au contraire penser que, 30 ans après leur baptême des urnes, elles ont acquis la maturité suffisante pour éviter les dérives auxquelles les conduirait une vision velléitaire et figée de l'identité régionale, sans pour autant être restées de simples courroies de transmission des paradigmes d'État, dont la cohérence est devenue d'ailleurs problématique.

Quant aux politiques de contractualisation, et au premier chef de celles concernant les rapports entre l'État et les régions (Leroy, 2011), l'influence est mutuelle, mais l'État conserve une certaine primauté dans les rapports de force. C'est aussi le cas des politiques de contractualisation que les régions elles-mêmes ont initiées, sur leur territoire, pour diffuser leur propre projet politique par des instruments conventionnels, et pour maîtriser le flux toujours croissant de demandes de financements provenant d'acteurs locaux en direction du conseil régional. Dans ce cadre, la région devient l'interlocuteur politique de collectivités locales (conseils départementaux, communes, intercommunalités) aux majorités très diverses. Cela implique une certaine neutralisation de leur éventuelle orientation idéologique au profit d'une capacité d'influence au sein de négociations à pluralité de niveaux. Ici se distinguent des régions en mesure d'incarner, sans pourtant disposer de ressources et compétences considérables, un leadership de transaction. La Bretagne, l'Alsace, la Région Rhône-Alpes peuvent être citées en exemple.

Sur ce point, Romain Pasquier parle de capacité régionale, soit le fruit d'un modèle régional d'action collective et d'un style national de politique régionale. Il signale que ce n'est pas tant dans les ressources proprement régionales que se situe la capacité en question, mais dans l'échange politique entre niveaux, lequel échange accorde ou non à la région une aptitude à orienter l'action collective, dont la concrétisation reste rare. Jamais, pour autant, une telle aptitude ne se transforme en pouvoir autonome, encore moins en tutelle interterritoriale. C'est ce qui a fait dire à Vincent Simoulin

(2011) que les politiques régionales relèvent à la fois de l'esquisse (un dessin encore inabouti) et du miroir (une action publique mimétique).

Au fond, l'expérience de la régionalisation à la française nous conduit à associer deux termes qui sont généralement opposés : la standardisation et la différenciation. La standardisation est liée à un certain mimétisme « normatif » (DiMaggio, Powell, 1983) des politiques régionales à l'égard de l'État, mais aussi au jeu d'emprunt et de transfert des bonnes recettes d'une région à l'autre, même si de tels transferts ne sont jamais simples ni directs. Dans le même temps, la différenciation fait valoir l'influence des configurations régionales, liées à l'histoire, à la topographie, à l'identité socio-économique et aux représentations politiques qui ont cours au sein de ces régions. Ce qui pourrait nous conduire à affirmer que la régionalisation n'est pas due à l'impossibilité de préserver une certaine centralisation des politiques publiques, mais au contraire qu'elle est due, en France, à un relatif achèvement du centralisme : c'est parce qu'elles obéissent à un certain standard national que les politiques régionales peuvent, en seconde analyse, se différencier les unes des autres. Cependant, entre miroir et esquisse, la balance penche plutôt, on l'aura compris, vers le premier. Les capacités régionales de Romain Pasquier sont réservées à un nombre limité de configurations régionales, dont la Bretagne. En outre, la standardisation des politiques régionales, sur fond de faible identité territoriale, d'isomorphismes mimétiques ou normatifs entre régions et État, semblait rendre une fusion entre elles moins problématiques que ne l'avait été la précédente tentative de fusionner les communes, en 1971 (Frinault, 2017). C'est tout l'enjeu de cet ouvrage de le vérifier ou de le contredire.

14

L'épreuve de la fusion

La question de la fusion entre organisations reste peu documentée en science politique, même s'il s'agit d'un domaine classique en management des entreprises ou dans l'administration publique. Les expériences y sont très anciennes, à l'image des regroupements de départements ministériels ou de services (Pollitt, 2003). Néanmoins, elles ont plutôt, jusqu'ici, motivé les spécialistes en science de gestion (Wangani, 2013) ou en management des organisations que des sociologues ou politistes (Bezès, Le Lidec, 2016)¹.

1. Dans la dizaine de pages de leur passionnante revue de littérature sur les politiques de fusion, le quart seulement des 60 références citées se rapporte à la problématique précise de la fusion.

Or, ces fusions ont récemment connu, depuis le début du millénaire, un engouement nouveau au sein des bureaucraties étatiques et des secteurs d'action publique, qui a pu laisser certains parler de *merger mania* (Sancton, 2000 ; Kitchener, Gask, 2003) au sens où cette modalité de changement serait devenue, en quelque sorte, le « couteau suisse » de la réforme administrative, praticable partout, pour tout et remède à tous les maux. On en constate dans les universités (Musselin, Dif-Pradalier, 2014), le secteur de la santé (Dumond, 2006 ; Rolland, Pierru, 2013) ou encore de la recherche, avec par exemple en France la fusion de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et de l'Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), donnant naissance début 2020 à l'INRAE (Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement). Dans la plupart des cas, l'idéal fonctionnel de la fusion, omniprésent dans le discours, est très largement sous-tendu par une stratégie politique opérant dans un contexte particulier. Face à elle, la fusion déclenche toujours de vives inquiétudes. Sa mise en œuvre est ensuite l'objet de nombreuses critiques (Sancton, 2000), bien que les attentes des réformateurs soient souvent déçues à cause d'un écart presque systématique entre l'envergure optimale affichée au départ et la modestie des bénéficiaires que l'on constate dans la mise en œuvre. À moins bien sûr que la fusion soit plus proclamée que réelle, de la même manière que la réforme l'est souvent selon Brunsson (1989). Autrement dit, sous la pression de leur environnement politique et économique, les responsables d'une organisation afficheraient de manière « hypocrite » une fusion qu'ils seraient en réalité bien en mal de mettre réellement en pratique. Dans cette hypothèse, sans doute de plus en plus présente de nos jours, puisque la fusion est devenue une forme d'impératif catégorique pour les managers mis en demeure de justifier leur action, l'écart entre les objectifs et les résultats serait à la fois normal et provisoire. L'affichage d'une fusion non encore réalisée serait aussi un moment d'adaptation (Brunsson, Olsen, 1993) où l'organisation développerait de nouvelles compétences et se préparerait peu à peu à un fonctionnement réellement fusionné.

Il reste que ces adaptations de telle ou telle organisation prennent place dans un mouvement global analysé par nombre d'auteurs comme le passage à un nouveau stade du nouveau management public, voire le passage à un post-management public (Christensen, 2012) ou à une nouvelle gouvernance publique (Osborne, 2010). On est de fait dans la logique de la gouvernance, autrement dit de formes de décision et de coopération où le rôle de la hiérarchie s'efface, de même que les frontières entre le secteur public, le secteur privé et le secteur associatif (Simoulin, 2003). Les fusions ne sont

à ce titre en rien assimilables aux privatisations qui avaient marqué le premier âge du nouveau management public (Hood, 1989). Dans cette perspective, la vogue des fusions ne doit pas seulement être interprétée comme une mode publique issue de l'imitation du management privé, mais comme prenant des formes originales et évolutives.

Ainsi, pour Philippe Bezès et Patrick Le Lidec, cet engouement correspondrait à une nouvelle phase du nouveau management public territorial qui, après avoir parié sur l'agencification², privilégierait désormais les instruments de coordination, d'intégration de services et de fusion d'organismes. Les mêmes insistent sur la combinaison de mécanismes à l'œuvre, alors qu'ils examinent la fusion des directions territoriales de l'État. Les quatre mécanismes qui se complètent pour en rendre compte sont l'instrumentalisation politique (renforcer son pouvoir à l'administration en rebattant les cartes); la promotion d'un mythe rationnel (l'économie d'échelle ou l'efficacité); l'engagement d'un groupe de réformateurs motivés (fusionner pour s'imposer); les luttes de pouvoir qui se jouent pendant la fusion (négocier pour compter). Cependant, cette présentation s'avère plus pertinente pour les démarches intégrées (au sein de l'appareil d'État, dans le monde de l'entreprise) que pour une réforme que l'État fait peser sur des collectivités qui disposent d'une certaine autonomie politique. En effet, la décision que vivent les régions, par exemple, ne leur est pas imputable directement, loin s'en faut. La gestion des conséquences, des opportunités et risques est en partie détachée de l'espace et des conditions de la décision initiale, ainsi qu'on le verra dans notre récit, et dans l'ensemble de l'ouvrage. L'exécutif motive sa décision sur la base d'un discours où le mythe rationnel est bien présent. Néanmoins, l'instrumentalisation politique renvoie à un rapport de forces (reprenre la main après une défaite aux élections municipales, contraindre une opposition interne qui devient frondeuse à un nouvel agenda) qui n'est pas directement lié à l'objet de la fusion. Quant aux entrepreneurs de cause, on serait bien en peine d'en trouver en région, au vu du scepticisme ou du ressentiment que la réforme provoque, et on en compte très peu et de très discrets au sommet de l'État. En l'occurrence, le quatrième mécanisme semble assez bien résumer l'espace des rapports de pouvoir circonscrit par la mise en œuvre de la fusion des régions. Dans cet ouvrage, nous croiserons

2. Agencification et fusion ne sont pas incompatibles pour autant. Ainsi Vernon Bogdanor (2005) montre-t-il qu'au Royaume-Uni, la politique de fusion de départements ministériels initiés par Tony Blair et Gordon Brown cumule les deux aspects.

donc ces quatre niveaux ou objets d'analyse en les adaptant à un contexte spécifique, et en montrant le poids relatif et changeant qu'ils ont dans la politique de fusion, au fil de sa mise en œuvre.

D'un point de vue purement institutionnel, les régions en fusion disposent en théorie des mêmes compétences, types de ressources et logiques démocratiques. Toutefois, cela n'en fait pas pour autant des fusions entre égaux. La carte qui résulte de la réforme de 2015 montre une pluralité de situations, dont certaines se rapprochent du « *take-over* » (absorption d'une petite par une grande, comme le montre le cas de la région Auvergne-Rhône-Alpes), tandis que d'autres correspondent plus à la « consolidation » (entre collectivités plus équilibrées en ressources), si l'on suit la typologie des fusions que proposaient Grant et Kay Harman (2003).

Le tableau page suivante montre la diversité des situations sur la base de quelques critères communs.

On pourrait croire que les fusions les plus équilibrées suscitent moins d'inquiétude que celles où l'écart de ressources fait craindre l'annexion. En réalité, il n'en est rien. Outre que ces fusions suscitent partout des inquiétudes particulièrement vives et typiques des résistances face au changement imposé, c'est précisément dans les fusions entre égaux, que ce soit dans l'administration publique ou dans les fusions entre entreprises, que les difficultés, paradoxes et désillusions sont les plus grands. C'est en tout cas le sens de la démonstration à ce sujet proposée par Srilata Zaheer, Margaret Schomaker et Mehmet Genc (2003), qui indiquent que l'équilibre des positions initiales renforce l'inquiétude à devoir perdre son autonomie, son identité, les routines qui ont fait le succès passé. C'est là que les résistances à l'introduction d'une nouvelle culture d'entreprise sont les plus vives, que l'hypothèse d'incompatibilité entre les deux structures est la plus fréquemment invoquée. En conséquence, c'est aussi dans ces situations que les exigences de garanties, de traitement égal sont les plus diffuses dans tous les aspects de la réorganisation, de sorte qu'elle peut prendre un temps et une énergie tels qu'elle se traduit par le maintien, en interne, de cloisons durables... recoupant les anciennes frontières!

Nous aurons l'occasion de marquer la singularité de cette politique de fusion par rapport à celles qui touchent aux administrations d'État ou au secteur privé. Néanmoins, il faut dire un mot de la diversité des fusions entre collectivités en France. Ici, l'analyse oppose fusion de régions et fusions de communes, envisagées dans la même séquence politique (tentative sans lendemain après la réforme territoriale de 2010; concrétisation après 2014).

Tableau 2. La fusion des régions avant/après.

Région depuis 2015	Régions initiales	Pop. 2013 (1 000 hab.)	CD	Surface (km ²)	PIB (M €)	PIB/hab	Budget 2015 (M €)	Budget 2015 (€/hab.)	Budget 2018 (M €)	Densité (hab./km ²)	Politique 1986-2017
Auvergne-Rhône-Alpes	Auvergne	1 358	4	26 013	30 094	22 161	671	481	3 392	52	DDGG-D
	Rhône-Alpes	6 400	8	43 698	174 602	27 282	2 472	380		146	DDGG-D
Bourgogne-Franche-Comté	Bourgogne	1 643	4	38 025	38 028	23 145	775	458	1 447	52	DDGG-G
	Franche-Comté	1 177	4	16 202	25 816	21 934	516	426		73	DDGG-G
Bretagne	Bretagne	3 259	4	27 208	73 908	22 678	1 386	415	1 465	120	DDGG-G
Centre-Val de Loire	Centre-Val de Loire	2 570	6	39 151	59 867	23 295	1 063	403	1 338	66	DDGG-G
Corse	Corse	320	2	8 680	7 125	22 266	647	2 013	1 208	37	DDDDG-D
	Alsace	1 868	2	8 280	47 838	25 609	765	403		226	DDDD-D
Grand Est	Champagne-Ardenne	1 339	4	25 606	33 044	24 678	640	465	2 580	52	DDGG-D
	Lorraine	2 345	4	23 547	50 620	21 586	1 012	421		100	DDGG-D
Hauts-de-France	Nord-Pas-de-Calais	4 060	2	12 414	91 856	22 625	2 124	516	3 112	327	GGGG-D
	Picardie	1 927	3	19 399	40 288	20 907	1 005	510		99	DDGG-D
Île-de-France	Île-de-France	11 960	8	12 012	546 582	45 701	4 949	411	4 596	996	DDGG-D

Région depuis 2015	Régions initiales	Pop. 2013 (1 000 hab.)	CD	Surface (km ²)	PIB (M €)	PIB/hab	Budget 2015 (M €)	Budget 2015 (€/hab.)	Budget 2018 (M €)	Densité (hab./km ²)	Politique 1986-2017
Normandie	Haute-Normandie	1 850	2	12 317	44 736	24 182	866	459	1 700	150	DDGGG-D
	Basse-Normandie	1 478	3	17 589	32 249	21 819	690	453		84	DDGGG-D
Nouvelle-Aquitaine	Aquitaine	3 317	5	41 308	80 129	24 157	1 421	421	2 923	80	DDGGG-G
	Limousin	738	3	16 942	15 439	20 920	481	632		44	GGGGG-G
	Poitou-Charentes	1 790	4	25 810	39 855	22 265	655	356		69	DDGGG-G
Occitanie	Languedoc-Roussillon	2 730	5	27 376	56 875	20 833	1 168	423	3 344	100	DDGGG-G
	Midi-Pyrénées	2 954	8	45 348	70 787	23 963	1 214	403		65	DDGGG-G
Pays de la Loire	Pays de la Loire	3 660	5	32 082	89 639	24 492	1 518	406	1 645	114	DDGGG-D
PACA	PACA	4 954	6	31 400	126 647	25 565	2 106	419	2 213	158	DDGGG-D

Sources : Emmanuel Négrier, d'après INSEE, ministère de l'Intérieur et archives personnelles.

Notes : a) la Corse dispose de compétences très supérieures aux autres régions en raison de son statut particulier. Cela explique, en même temps que son faible nombre d'habitants, l'importance de son budget par habitant; b) les dépenses 2015 des régions n'intègrent pas la gestion active de la dette.

Politique : couleur politique (droite D-gauche G) de la région lors des 5 élections régionales (1986, 1992, 1998, 2004, 2010) et couleur politique actuelle, après fusion.

La différence de design et de principes institutionnels frappe : alors que dans le cas des régions, c'est à l'échelle nationale que la décision est prise et s'impose sans consultation des organes appelés à se marier (ce qui agite le soupçon d'un mariage dans l'intérêt... d'un autre), les fusions de communes opèrent par le bas, sur la base d'un accord majoritaire à l'échelle des communes, sans lequel le préfet ne peut pratiquement rien imposer. Tout juste peut-il proposer quelques avantages matériels aux candidats à la fusion, avantages qui feront défaut en ce qui concerne les conseils régionaux. Dans le même esprit, les politiques de coordination et de mutualisation territoriale autour du mouvement intercommunal ont, en France comme dans la plupart des pays européens, été largement ouvertes aux pouvoirs locaux, et ont conduit à une différenciation politique entre configurations (Négrier, 2005 ; Tomas, 2018). En soi, l'expérience de la gouvernance intercommunale, du point de vue des ressources politiques comme de l'action publique, peut s'analyser comme une politique de fusion partielle, contextuelle, évolutive. Elle implique de considérer les logiques institutionnelles, les intérêts organisés et les formes de leadership propres à un territoire (Négrier, Tomas, 2013). Il y a donc, dans cette *merger mania* à la française, une grande diversité d'approches et de situations, qu'il s'agisse des différents types de collectivités, des administrations territoriales de l'État, des organismes qui en relèvent, des universités, etc. Cependant, leur analyse implique toujours plusieurs dimensions, comme nous allons maintenant le plaider.

Trois hypothèses sur les fusions régionales

Dans cet ouvrage, nous allons examiner une politique en train de se faire, dans une région qui appartient clairement au type de fusion par consolidation (entre égaux). Nous entrerons dans le concret de la machine à « faire région », avec toute sa complexité managériale et dans une pluralité de secteurs. Toutefois, nous n'allons pourtant pas nous y limiter. Notre hypothèse est qu'une fusion ne peut être uniquement étudiée par une approche organisationnelle, quelle que soit l'acuité des défis de management qu'elle pose. Pour en saisir la logique, l'analyse des politiques publiques permet de saisir l'articulation entre fusion régionale, pouvoir sectoriel et gouvernance territoriale.

Notre deuxième hypothèse touche à la fusion comme « moment instable ». Elle veut discuter l'idée générale selon laquelle, en phase d'instabilité institutionnelle, c'est le pouvoir politique qui pilote les processus (Schmitter, O'Donnell, 2013). C'est une idée partagée par les spécialistes des transitions démocratiques (Schmitter, 2013), du *gouvernemental rescaling*

(Kübler *et al.*, 2003 ; Négrier, 2005) et ceux qui s'intéressent de plus près aux fusions entre organisations ou services publics (Christensen, Lægheid, 2007 ; Bezès, Le Lidec, 2016). Si cette hypothèse est vérifiée en général, nous montrerons cependant qu'elle a une signification et une intensité différentes selon les secteurs.

Notre troisième hypothèse est que la fusion est, en soi, un moment privilégié pour discuter les acquis de l'analyse des politiques régionales, telles que nous les avons exposées plus haut. En jetant une lumière crue sur des ressources en jeu – carrières, choix d'implantation pour des organes et d'investissement sur le territoire –, elle nous fait voir autrement la réalité des enjeux régionaux. En fusionnant des politiques publiques, elle nous invite à revisiter l'acquis qu'était censée représenter la régionalisation à la française. À force d'être classée comme politique de l'État, n'a-t-on pas perdu de vue que la régionalisation s'est enracinée, à sa manière, dans l'espace français, prenant parfois l'État au « piège » des territoires ?

À cet égard, l'entrée précise sur une configuration de fusion nous permettra d'interroger la pluralité des facteurs qui « font » la fusion, qui l'entravent ou lui donnent un cours singulier. Nous avons choisi de poser la focale sur la région Occitanie. Nous disposons dans cette région de facilités d'accès aux terrains d'enquête, afin d'apprécier à la fois le tour général que cette fusion prenait, mais aussi son impact dans des secteurs d'action publique qui sont la spécialité des collègues que nous avons engagés dans cette aventure. Du point de vue de la réforme, l'Occitanie est l'exemple de la fusion équilibrée en apparence, entre deux anciennes régions (Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées) à bien des égards (politique, démographique, économique, historique) très proches. Elle nous permet donc de répondre sur pièce à la question de savoir si certaines proximités sont des leviers ou, au contraire, des freins à une politique de fusion.

Chronique d'une fusion surprise

Le 14 janvier 2014, le président de la République François Hollande annonce une réforme territoriale qui doit notamment conduire à la création de 15 grandes régions. La grande généralité des motifs et leur caractère performatif (créer de grandes régions d'envergure européenne, mais sans rien dire sur la transformation du régime qu'une telle création impliquerait) laisse penser que la motivation s'enrichira en chemin, et qu'elle est autre que territoriale. Depuis quelques mois, le président fait face à une montée des tensions au sein de sa majorité, avec sa contestation régulière par les « frondeurs ».

Dans un contexte de montée de son impopularité, l'exécutif invente une réforme territoriale qui ne faisait aucunement partie de son programme initial. Certains commentateurs la considèrent comme plus tactique que stratégique. Avec l'animation qu'elle produirait dans le milieu politique, cette réforme ferait passer au second plan d'autres sujets de division plus profonde au sein de la majorité. Les quinze régions Hollande diffèrent un peu des 15 de 2009, projetées par la commission Balladur, et ce chiffre cède rapidement la place à 14. Les experts de la France des régions, dont le pays ne manque ni en géographie ni en économie ou science politique, semblent ne compter pour rien dans de telles projections. Au niveau local, le préfet de région Languedoc-Roussillon réagit ainsi aux premières perspectives de fusion entre régions, avec l'hypothèse d'un rapprochement entre celle-ci et la région Provence Alpes Côte d'Azur voisine à l'est, et/ou la région Midi-Pyrénées voisine à l'ouest : « Le Languedoc-Roussillon n'a rien demandé et ses régions voisines non plus » (*Midi Libre*, 22 janvier 2014).

Bien vite, pourtant, le projet de fusion évolue. Après des élections municipales de mars 2014 marquées par une défaite considérable pour le pouvoir en place, la carte des grandes régions européennes passe de 15 à 14, à l'occasion d'une tribune du président Hollande dans la presse quotidienne régionale, publiée le 3 juin 2014. Cette relance du projet est aussi le moyen de reprendre l'initiative politique. François Hollande souligne également l'objectif de suppression des départements à terme. Le Premier ministre, Manuel Valls, annonce une échéance à 2020 pour cette disparition. Les protestations sont nombreuses. La Picardie (qui sera finalement rattachée à la région Nord-Pas-de-Calais) rejette son rattachement prévu à Champagne-Ardenne. Des départements pensant pouvoir changer de région (la Loire-Atlantique vers la Bretagne, par exemple) en sont pour leurs frais. L'Aquitaine (à laquelle sera finalement associée le Limousin et Poitou-Charentes) reste inchangée dans cette mouture. Le Languedoc-Roussillon est, quant à lui, rattaché à Midi-Pyrénées. C'est l'une des fusions qui fait le plus de bruit. Elle a contre elle, outre l'absence généralisée de volonté mutuelle, le fait qu'elle réunisse deux régions très vastes, attractives, plutôt peuplées (3 millions chacune à moyen terme), et disposant chacune d'une métropole.

Or, le modèle « Une région d'envergure européenne dotée d'une métropole » semblait au cœur de la nouvelle stratégie territoriale, plus encore que les 12 à 25 milliards d'euros d'économies escomptées à terme en dépenses de fonctionnement, aux dires d'André Vallini, alors secrétaire d'État à la réforme territoriale. Le 4 juillet, le Sénat rejette le projet de carte à 14 régions, sans en proposer une autre. L'Assemblée nationale tergiverse,

reprend la carte à 14 régions en commission, le 9 juillet, puis approuve une carte à 13 régions le 15 juillet, où cette fois la Picardie est alliée au Nord-Pas-de-Calais, le Limousin et le Poitou-Charentes à l'Aquitaine. Le Sénat, en commission puis par un vote massif le 30 octobre 2014, propose une nouvelle carte à 15 régions. L'Alsace est séparée des deux régions Lorraine et Champagne-Ardenne. Le Languedoc-Roussillon ne fusionne plus avec Midi-Pyrénées. Pourtant, dans la nuit du 19 au 20 novembre, en présence de 40 députés, l'Assemblée nationale revient à la carte à 13 régions, en dépit d'une opposition qui est pour partie interne au camp majoritaire. Après le passage en commission mixte paritaire et une dernière lecture à l'Assemblée nationale, la carte à 13 régions est définitivement adoptée le 17 décembre 2014. Les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées sont appelées à former une seule et même région, dont la nouvelle mandature, issue de la fusion, suivra les élections régionales de décembre 2015.

Ce récit national, qui témoigne de vagues-hésitations périmétriques et politiques, essuie parallèlement la critique de beaucoup d'experts. Les géographes Martin Vanier ou Jean-Paul Volle, par exemple, en discutent les prétentions et la cohérence au nom d'une préférence pour des formes de coopération ou de mutualisation plus poussées. L'un des seuls intellectuels à donner du crédit à cette réforme, l'historien Emmanuel Le Roy Ladurie, le fait au nom du respect qu'elle accorde notamment à des identités religieuses et linguistiques (*Le Monde* du 4 juillet 2014). On peut rêver meilleur soutien à une réforme d'ambition européenne, métropolitaine et modernisatrice.

Pendant ce temps, en Occitanie...

En Occitanie, la protestation semble générale au premier abord. Le scepticisme est de rigueur du côté de Midi-Pyrénées, mais Martin Malvy, son président d'alors, choisit vite d'accompagner la réforme. Il a le soutien de la plupart des départements de Midi-Pyrénées. En Languedoc-Roussillon en revanche, le ton monte immédiatement après la tribune Hollande de juin. Le président Christian Bourquin, qui a remplacé Georges Frêche, décédé en début de mandat (octobre 2010), annonce une pétition contre la fusion, et déploie une oriflamme géante au beau milieu de l'arche monumentale du conseil régional, à Montpellier. Soixante-cinq des 67 conseillers votent une motion contre la fusion, lors d'une session extraordinaire ayant ce seul objet. Toutefois, le front uni dont il rêve se fissure. Parmi les parlementaires, acteurs clefs dans un processus de résistance, on compte 9 députés contre la fusion, mais 11 pour. Trois ne se prononcent pas. Seuls 6 d'entre eux voteront contre le projet en séance. Huit sénateurs

sont contre la fusion, mais 4 pour. Le résultat est très donc équilibré. D'autre part, les partisans de cette fusion sont territorialisés : les députés et sénateurs audois, proches de Toulouse, sont pour la fusion, de même que le seul député européen de la région, le socialiste audois Éric Andrieu. Pour eux, le passage d'une capitale montpelliéraine à une capitale toulousaine de la région est plutôt considéré favorablement. L'échelon départemental et ceux qui y construisent une part de leur légitimité politique (pour leurs présidences : André Viola dans l'Aude, Hermeline Malherbe en Pyrénées-Orientales, Damien Alary dans le Gard) ne sont pas forcément désavantagés par l'instauration d'une région vaste comme l'Autriche. Ils escomptent, comme dans d'autres régions fusionnées, que son envergure même empêchera la mise en œuvre de la menace les concernant : la disparition des conseils généraux en 2020. Le front languedocien hostile à la réforme doit encore subir le décès du président Bourquin, en août 2014, et la désignation de Damien Alary pour lui succéder. Troisième président du mandat 2010-2015, il est aussi celui qui a le moins d'hostilité à l'égard de la réforme. Son capital politique, essentiellement départemental, ne lui permet guère d'ailleurs d'envisager de prendre la tête d'une quelconque coalition. La résistance à la fusion est donc mal partie. Elle l'est d'autant plus que le nouveau maire de Montpellier, Philippe Saurel, issu du sérail mais en rupture avec le PS, se déclare favorable à la fusion. Parallèlement, les milieux économiques prennent les positions les plus diverses. Le MEDEF Languedoc-Roussillon, la plupart des syndicats et chambres consulaires, le CESER lui-même s'associent à la motion refusant la fusion, en juin 2014. Néanmoins, la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie (CRCI) de Midi-Pyrénées, par la voix d'Alain Di Crescenzo (qui changera d'avis ensuite pour devenir le président de la nouvelle CRCI d'Occitanie), optait plutôt pour un rapprochement avec l'Aquitaine, tout comme le MEDEF de Midi-Pyrénées. À l'inverse, le président de la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) de l'Hérault, André Deljarry, se réjouit de l'union avec Toulouse. La cohérence des milieux économiques manque pour compenser les failles du bloc politique. La capacité de mobilisation est donc réduite au minimum. À la relative homogénéité midi-pyrénéenne, où la position de Martin Malvy résume assez bien une prudence constructive à l'égard du projet, s'oppose une division languedocienne qui est le fruit de plusieurs facteurs. Si l'on ajoute le spectre que font peser les experts de la carte électorale d'une victoire possible du Front national aux élections régionales au cas où le Languedoc-Roussillon garderait son intégrité, on comprend pourquoi l'hostilité à la fusion, pourtant bien réelle et diffuse, est privée de soutien politique.

Entre le 20 novembre 2014, date à laquelle la fusion ne fait plus de doute, et décembre 2015, les deux régions vivent une phase extrêmement complexe. Côté Languedoc-Roussillon, la tentation du déni de fusion cède la place à des tentatives éparées d'information mutuelle, afin de préparer un système de comparaison globale entre les modes d'organisation, les règlements d'intervention, l'intensité et la philosophie des politiques publiques régionales. Un même souci d'information sur l'autre a cours à l'Ouest, mais entre les directions générales, la mésentente et la défiance sont nettes. L'interdiction de contacter (même par téléphone) ses homologues, pourtant appelés à partager qui un même service, qui une même politique, est édictée dans les deux régions. Si, avant la fusion, les services se côtoyaient et s'appréciaient, en dehors de quelques exceptions personnelles, le rapprochement législatif se traduit paradoxalement par une fracture politique pendant laquelle toutes les appréhensions associées à un changement d'une telle ampleur se propagent. Aux inquiétudes portant, personnellement, sur les conditions dans lesquelles les agents vont être traités, au vu de différences supposées de gestion des ressources humaines, succèdent les angoisses compétitives, la fusion entraînant un changement de place pour un directeur sur deux, quel que soit le niveau de direction. Les craintes quant à l'intégrité des modèles développés par chaque organisation régionale dans chacun des domaines de politiques publiques sont d'autant plus vives que, des deux côtés, les administrations sont gouvernées depuis plus de 10 ans par les mêmes leaderships politiques. Des habitudes, un certain enracinement territorial des politiques, le sentiment de disposer de la bonne politique régionale contre le caractère très « politisé », voire « clientéliste » – en tout cas moins pertinent – de « l'autre » font florès à Toulouse comme à Montpellier.

Au cours de ces 13 mois, du côté de l'État, l'annonce de la nouvelle organisation territoriale repose sur une répartition voulue équilibrée entre les deux ex-régions. Le préfet de Midi-Pyrénées, devenu préfet préfigurateur pour la nouvelle région, et qui deviendra préfet de la région Occitanie, annonce cette nouvelle organisation le 28 juillet 2015 à Carcassonne. Le principe de maintien de l'équilibre dans la répartition de l'emploi public (55 % à l'Ouest, 45 % à l'Est), le partage des sièges des directions régionales entre Toulouse (préfecture, aménagement et logement, agriculture, travail et entreprises, INSEE, finances publiques) et Montpellier (rectorat, santé, chambre des comptes, jeunesse et sport, culture) est énoncé. Dans un contexte de défiance réciproque et d'incertitude politique, ce principe apparaît plus comme une garantie provisoire, valant pour l'État dans un contexte de transition, que comme un engagement durable pour la gouvernance publique de la nouvelle région. Elle ne dit rien de ce que sera sa logique opérationnelle,

dans le concret des politiques publiques. Théoriquement, l'État assure s'être régionalisé à la nouvelle échelle dès le 1^{er} janvier 2016. Dans le concret des directions régionales, c'est peu dire que la prophétie auto-réalisatrice se heurte à de durables problèmes d'harmonisation, d'ajustement entre les modes d'action qu'elles avaient chacune adaptés à « leur » territoire.

Le 13 décembre 2015, l'élection régionale est remportée par une liste menée par Carole Delga pour le Parti Socialiste (PS) et le Parti Radical de Gauche (PRG) notamment, fusionnant au second tour avec celle conduite par Gérard Onesta pour Europe Écologie Les Verts (EELV) et le Front de gauche, entre autres. En apparence, la nouvelle majorité d'union de la gauche est identique à celle qui gouvernait chacune des deux régions antérieurement. En réalité, un vaste chantier de réorganisation sous tension doit être assumé par le nouvel exécutif. Contrairement à une idée reçue, cette continuité politique, en cas de fusion, est loin de simplifier les choses. Elle ajoute une difficulté supplémentaire qui est de garantir un certain respect pour les acquis. Cela passe par des engagements très précis et concrets. En voici un échantillon :

- consécration de Toulouse comme pôle majeur pour l'exécutif régional et l'administration, mais Montpellier est le lieu de référence pour l'assemblée régionale, ce qui impose un surcoût lors de chaque réunion plénière du conseil, l'hémicycle montpelliérain (comme celui de Toulouse) étant trop petit pour accueillir les désormais 158 conseillers régionaux ;
- garantie d'absence de mutation forcée d'une implantation à l'autre de la région, les personnels localisés à Montpellier et à Toulouse conservant la possibilité de rester en place ;
- harmonisation des traitements indiciaires par le haut, ce qui entraîne un coût de 5 millions d'euros par an ;
- création de poste de directeur délégué aux côtés des directeurs de service, pour amortir le déclassement du directeur non reconduit dans la fusion, avec implantation dans l'autre pôle régional que le directeur en titre.

Ces engagements sont évidemment très loin de la table rase que pourrait envisager un exécutif d'alternance politique radicale, comme on a pu le voir plus dans d'autres régions, avec d'autres conséquences sociales et politiques. C'est le cas d'Auvergne-Rhône-Alpes avec Laurent Wauquiez, par exemple.

Les difficultés à affronter pour « faire région » ne se limitent pas à ces enjeux de réorganisation interne. Elles touchent aussi au traitement des différences entre les politiques suivies par chacune des deux régions antérieurement. Au long des chapitres portant sur la question dans plusieurs secteurs, nous

aurons l'occasion de voir à quel point ces différences sont importantes. L'harmonisation est d'autant plus délicate que, comme nous l'avons dit, les équipes ne s'y étaient guère préparées en amont. En outre, elle doit s'accomplir dans un contexte qui reste, sur le plan budgétaire, relativement tendu. Or, chacun s'accorde à considérer qu'elle a un coût, largement sous-estimé par le gouvernement et notamment par son secrétaire d'État à la réforme territoriale, qui ne voit, de loin, que des économies d'échelle se profiler.

Pour « faire région », il faut lui donner un nom. Au 1^{er} juillet 2016, chaque région fusionnée (sauf la Normandie, déjà dénommée ainsi par la loi) devait par une résolution unique adopter un nom. Comme ailleurs, c'est une consultation citoyenne qui a été organisée. Elle a connu un certain succès avec 204 000 votants environ. Pour mémoire, 41 000 propositions sont parvenues en Nouvelle-Aquitaine, 55 000 dans les Hauts-de-France et 287 000 en Grand Est au cours du même processus. Cinq appellations sont proposées par un « comité du nom ». La consultation les classe ainsi : Occitanie à 44,90 % ; Languedoc-Pyrénées à 17,91 % (pourtant préférée des socialistes) ; Pyrénées-Méditerranée à 15,31 % (pourtant préférée des milieux économiques) ; Occitanie-Pays Catalan à 12,15 % (très prisée en Roussillon) et Languedoc à 10,01 %. Pas moins de trois recours sont déposés, depuis le département des Pyrénées-Orientales, contre ce nom et l'oubli de toute référence catalane. Le chef de file de la droite, Christophe Rivenq après le constat d'inéligibilité de Dominique Reynié, sa tête de liste lors des élections, conteste le nom auprès du Premier ministre en citant Alain Rousset, président de la Nouvelle-Aquitaine, pour lequel l'Occitanie est une réalité territoriale et culturelle de 17 millions d'habitants, beaucoup plus vaste que la nouvelle région qui l'emprunte. Le 29 septembre 2016, le décret officialisant le nom « Occitanie » est pris par le gouvernement. Depuis 9 mois, la nouvelle organisation régionale était en gestation. Il lui restait alors cinq ans pour « faire région ».

Présentation de l'ouvrage

Au terme de cette chronique, la scène s'offre à nous. Une fois élu, le nouveau gouvernement régional se met en place, interrogeant tous les aspects : culture politique, personnel électif, organisation bureaucratique, projection territoriale, politiques publiques. Ce sont ces objets en fusion que nous allons suivre dans les différents chapitres de l'ouvrage. Ils nous permettront de répondre à trois séries de questions :

- a) Quel diagnostic fait-on des convergences et divergences par rapport à l'image du « standard régional d'État » théoriquement promu ? À quoi rapporte-t-on ces différences ? Sont-elles plus fortes qu'imaginé initialement ?
- b) Par quelles stratégies, et avec quelles difficultés, a-t-on fusionné (ou pas) en une politique régionale unique, en un territoire imaginaire unique, en une culture politique dominante ?
- c) Qu'est-ce que cela nous dit de la régionalisation que nous ignorions, ou que nous sous-estimions ? Qu'est-ce que cela nous dit des fusions en sciences politique et sociale, que nous ne savions pas ou sous-estimions ?

C'est donc au croisement entre réforme territoriale, identité politique régionale et secteurs d'action publique que se situe notre intrigue. Elle vise à identifier les conditions sociologiques, organisationnelles et politiques qui rendent possible la fusion entre régions. Cet ouvrage poursuit deux objectifs : analyser la fusion de deux régions françaises du Sud-Ouest ; en tirer des leçons plus générales sur la régionalisation en France. En ce qui concerne le premier angle d'attaque, il s'agit d'examiner ce que nous savons (ou ce que nous avons appris à l'occasion de la fusion) des anciennes régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, des métropoles de Montpellier et de Toulouse, de l'Occitanie et finalement de la fusion de deux régions dans la France du début du *xxi*^e siècle. Le second angle d'attaque visera à préciser à travers l'exemple de l'Occitanie ce qu'était la réalité des anciennes régions, à analyser le phénomène métropolitain, les relations régions/métropoles, à s'interroger sur le rôle et la survivance des identités territoriales, sur les imaginaires territoriaux, et finalement à proposer une théorie des fusions imposées dans l'action publique contemporaine.

Ce livre répond enfin au constat d'une absence. Sur Languedoc-Roussillon, comme sur Midi-Pyrénées, comme sur beaucoup d'autres régions, il manquait un livre récapitulatif faisant la somme et la synthèse de recherches dispersées, réalisées à des époques différentes et selon des approches théoriques hétérogènes, voire incompatibles. Notre ouvrage se veut cette entreprise qui fasse à un moment le point sur des décennies de recherches éparées que nous cherchons ici à rassembler... et à actualiser.

Pour y parvenir, nous avons réuni les meilleurs spécialistes de chacun des thèmes envisagés. C'est ce qui permet à ce regard collectif sur une seule fusion de se livrer, de façon presque systématique, à une comparaison avec ce que nous savons des autres fusions régionales.

Pour travailler sur un processus en cours, nous avons multiplié les entretiens avec des acteurs (politiques, administratifs, responsables de secteurs)

directement confrontés au processus de fusion. Leur regard est indispensable pour comprendre les phénomènes de fusion dans leur complexité, leurs contradictions et les conditions de leur succès ou de leur échec. Nous les remercions collectivement pour leur confiance et leur ouverture d'esprit dans un contexte d'entretien qui était loin d'être évident pour eux.

L'ouvrage se découpe en deux grandes parties.

La première est consacrée aux dimensions historiques, sociologiques et territoriales qui nous permettent d'inscrire cette fusion dans une trajectoire singulière. Paul Alliès et Damien Canavate revisitent l'histoire régionale et questionnent la paradoxale reconnaissance que l'Occitanie représente pour l'occitanisme culturel et politique. David Gouard, Arnaud Huc, Jean-Paul Volle et Stéphane Coursière se livrent à une analyse de l'identité politique et électorale de cette double région en fusion. Michel Catlla et Aurélia Troupel s'interrogent sur la singularité du personnel politique régional, dans une étude qui fait la part belle aux allers-retours entre Occitanie et autres régions françaises. Avec Anaïs Lafage-Coutens, nous entrons dans la « machine à fusionner », avec une étude extrêmement précise des processus de réorganisation qui touchent à l'administration régionale. Elle nous en dit long sur les dilemmes stratégiques et les affres d'une fusion entre égaux. Philippe Estèbe et Marie-Christine Jaillot nous conduisent à nous intéresser à la région comme économie et comme territoire. L'enjeu n'est pas mince à passer de deux régions « dos à dos » à deux régions « face à face », puis « côte à côte ».

La seconde partie aborde la fusion sous l'angle des politiques publiques, depuis celles qui correspondent à une attribution obligatoire, jusqu'à celles qui participent de leur compétence générale. La logique de fusion n'est pas en effet seulement territoriale, elle marque l'ensemble de l'action publique. Nous allons donc examiner la façon dont une politique régionale émerge de deux antérieures dans les domaines des transports (Guillaume Carrouet, Aurélie Delage et Maxime Huré), de l'éducation (Clément Barniaudy, David Giband), de la recherche (Vincent Simoulin), mais aussi de la culture (Emmanuel Négrier, Mariette Sibertin-Blanc) et de la politique en matière de littoral, qui constitue en soi une nouveauté pour l'ancienne région Midi-Pyrénées.

Doc. 1. Carte de l'Occitanie.



Table des matières

Présentation des auteurs	5
 <u>Introduction générale</u>	
Fusionner les régions, inventer l'Occitanie	9
EMMANUEL NÉGRIER, VINCENT SIMOULIN	
La régionalisation à l'épreuve	10
L'épreuve de la fusion	14
Trois hypothèses sur les fusions régionales	20
Chronique d'une fusion surprise	21
Pendant ce temps, en Occitanie... ..	23
Présentation de l'ouvrage	27

Première partie

Imaginaires, espaces et représentations politiques

Chapitre 1

De la revendication occitane à la région Occitanie : chant du cygne, ou signe des temps ?	33
PAUL ALLIES, DAMIEN CANAVATE	
Introduction	33
Entre le littéraire et le politique	34
Les deux corps du régionalisme	34
Renaissances et politisations	36
Un régionalisme d'influence	40
L'émergence d'un régionalisme nationalitaire	40
Un mouvement inséré dans la société	43
Un occitanisme institutionnel	46

L'espace régional : enjeux, pratiques, représentations	46
De nouvelles politiques culturelles et linguistiques	49
Conclusion	52

Chapitre 2

Soixante ans d'évolutions électorales en Occitanie

DAVID GOUARD, ARNAUD HUC, JEAN-PAUL VOLLE

Introduction	57
L'ancrage des gauches en Occitanie	59
L'Occitanie communiste	60
L'Occitanie radicale	61
L'Occitanie socialiste	62
Les droites en Occitanie	63
Nationalisation des votes et tripartition de l'espace politique occitan	65
La gauche marque le pas... la droite apparaît	65
Le Front national, nouvel acteur majeur du jeu politique occitan	67
Les nouveaux clivages territoriaux	70
Les cultures politiques régionales à l'épreuve de la nationalisation des votes	70
Ruralité, périurbanité et métropoles	73
Conclusion	77

294

Chapitre 3

Une grande région, de petits élus

MICHEL CATLLA, AURÉLIA TROUPEL

Introduction	79
Les élus issus de la fusion des régions	81
Fusionner sans fusionner vraiment	84
Un travail politique requalifié	86
Multiplés designs organisationnels de fusion	90
Conclusion	94

Chapitre 4

Une fusion de cultures administratives à l'œuvre

ANAÏS LAFAGE-COUTENS

Introduction	97
Contexte politique et administratif : culture pour soi	101
L'ex-région Languedoc-Roussillon	101
L'ex-région Midi-Pyrénées	103
Une culture pour soi	103

Deux cultures en fusion : culture en soi	104
La fusion, un sentiment d'appartenance renforcé	104
Une culture en soi	106
Le <i>design</i> de service et le management par l'innovation : discours et fenêtre d'opportunité ?	107
Changement par le management : diffusion d'un discours	107
Changement sémantique pour une troisième culture	109
Conclusion	111

Chapitre 5

La Région peut-elle aménager son territoire ?

PHILIPPE ESTÈBE, MARIE-CHRISTINE JAILLET

Introduction	113
Qu'apporte la loi NOTRe aux régions ?	115
La place des régions dans l'évolution de l'aménagement du territoire	115
Qu'apporte vraiment la loi NOTRe à l'institution régionale ?	117
La fusion apporte-t-elle des capacités d'agir supplémentaires ?	119
Des régions dos à dos	119
Deux trajectoires socio-économiques	121
Les structures spatiales : la constellation et le système solaire	123
Deux régions face à face	124
L'aménagement régional : une tâche délicate	127
L'exercice pratique : l'élaboration de schéma d'aménagement régional (SRADDET)	128
Le temps de la représentation : l'héritage du Languedoc-Roussillon	129
Le temps de la décision : l'héritage de Midi-Pyrénées	132
Conclusion : « droit à » et « capacité de »	133

Seconde partie

Des politiques en fusion

Chapitre 6

Littoral : la consécration paradoxale

SYLVAIN BARONE, LAURA MICHEL

Introduction	139
De quoi le littoral est-il le nom ?	141
Une entité floue, une agrégation d'enjeux	141
Une action publique très fragmentée	143
Languedoc-Roussillon : la montée en puissance progressive du littoral et de la mer	144

Entre transfert de compétences, impulsion étatique et affirmation volontaire: des années Blanc aux années Frèche.....	144
Vers la confirmation: des années Bourquin à l'élection de Carole Delga.....	146
Occitanie: la consécration.....	148
Renouveau de la question littorale et réforme territoriale.....	148
Le plan Littoral 21 (PL21) comme entreprise politique régionale.....	151
Réorganisations administratives.....	154
Une nouvelle gouvernance régionale du littoral languedocien.....	155
Conclusion.....	157

Chapitre 7

La fusion par les politiques: les politiques culturelles..... 161

EMMANUEL NÉGRIER, MARIETTE SIBERTIN-BLANC

Introduction.....	161
Un choc de réflexivité en cinq dimensions.....	164
Politique de transition.....	168
Faire région par la culture: opportunités et contraintes.....	173
Livre et Lecture: la fusion maîtrisée.....	173
Le spectacle vivant, ou la prolongation du choc des cultures.....	176
La territorialisation en crise.....	178
Conclusion.....	182

Chapitre 8

Les transports en Occitanie: une compétence forte soigneusement négociée..... 185

GUILLAUME CARROUET, AURÉLIE DELAGE, MAXIME HURÉ

Introduction.....	185
Le ruban et l'étoile: contexte et enjeux des politiques de transport en Occitanie.....	187
Deux régions structurées différemment sont-elles complémentaires?.....	187
Un maillage multimodal incomplet.....	189
Des effets de concurrence et de périphéricité qui demeurent.....	190
Recompositions institutionnelles et politiques: un partage des tâches actant les compétences antérieures.....	191
Le ferroviaire à Toulouse, l'aéroportuaire et le portuaire à Montpellier.....	192
Les EGRIM, moment fondateur d'une vision unifiée de la politique des transports.....	193
La tarification ferroviaire au défi de la fusion des régions.....	194
Deux régions volontaristes avec des stratégies tarifaires différentes.....	194
Un assemblage des offres tarifaires suite à la fusion.....	196
Une quête de légitimité de l'échelon régional dans les secteurs portuaire et aéroportuaire.....	198

Densité des plateformes et paysage institutionnel complexe en Occitanie	200
L'Occitanie dans la continuité du modèle de l'ex-Languedoc-Roussillon	203
Conclusion : une fusion régionale contre l'État ?	206

Chapitre 9

Les politiques éducatives et de formation de la région Occitanie

CLÉMENT BARNIAUDY, DAVID GIBAND

Introduction	209
Les politiques éducatives et de formation en Languedoc-Roussillon et en Midi-Pyrénées : effet de mimétisme et course vers le milieu	211
Deux politiques régionales d'éducation et de formation prises dans un double mille-feuille territorial	211
<i>Politique régionale d'égalité</i> contre <i>politique régionale d'équité</i>	213
Faire les politiques éducatives et de formation en Occitanie : la troisième voie ?	216
Ni fusion ni absorption : la troisième voie pour politique éducative régionale ? ...	216
Nouvelle région académique, nouvelle région Occitanie : à la recherche de la bonne articulation	219
Un recentrage sur les politiques de formation et de jeunesse	222
Conclusion	227

Chapitre 10

Les politiques de l'enseignement supérieur et de la recherche

VINCENT SIMOULIN

Introduction	229
L'enseignement supérieur et la recherche dans les anciennes régions	230
Des autorités politiques en situation délicate	236
Des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche face aux rafales	238
Un temps de perplexité et de découverte de l'autre côté	242
Une construction progressive d'un cadre unifié	245
Des limites persistantes dues aux distances et à la concurrence	249
Conclusion	251

Conclusion

Une région fusionnée ?

EMMANUEL NÉGRIER, VINCENT SIMOULIN

La régionalisation à la française	257
Deux régions si différentes	257
De vraies politiques régionales	259
Des politiques étatiques « domestiquées »	260

Une fusion en acte.....	261
Une fusion effective.....	262
Une fusion efficace?.....	263
Une fusion efficiente?.....	264
L'action publique contemporaine française.....	265
Une fusion territoriale.....	266
Une fusion de façade.....	267
Limite et rôle de l'expertise territoriale.....	268
Bibliographie générale	273
Ouvrages.....	273
Rapports.....	292