

Cybergeo : European Journal of Geography

Débats

Quel découpage régional pour la France ?

Découper la France en régions

L'imaginaire régionaliste à l'épreuve du territoire

Cutting French space into regions. The regionalist imaginary confronted to territory

ARNAUD BRENNETOT ET SOPHIE DE RUFFRAY

Résumés

FrançaisEnglish

Cet article propose une analyse comparative des découpages régionaux du territoire français suggérés à des fins politiques entre le milieu du XIX^e siècle et les années 2010. L'analyse de ces cartes régionales permet d'identifier un certain nombre de structures spatiales caractéristiques de l'imaginaire régionaliste français. Certains ensembles géographiques apparaissent de façon récurrente et semblent s'imposer de façon spontanée alors que d'autres zones paraissent plus incertaines, compliquant le travail de découpage. La cartographie de ces découpages offre alors une grille de lecture qui permet d'interroger la proposition de redécoupage du Président de la République en 14 régions qui est soumise au débat parlementaire au cours de l'été 2014.

This article offers a comparative analysis of political divisions of French territory proposed between the mid-nineteenth century and the 2010s. The analysis of these regional maps allows us to identify some spatial structures specific to the French regionalist imaginary. Some geographical areas appear repeatedly and seem to be obvious while other areas look more uncertain. Mapping these regional divisions offers a general prism proper to question the new regional units proposed by the president of the French Republic in a bill submitted to Parliament in June 2014.

Entrées d'index

Mots-clés : régionalisation, découpage, périmètres, régionalismes, représentations géographiques

Keywords : regionalisation, divisions, perimeters, regionalisms, geographical representations

Texte intégral

Introduction

- 1 L'année 2014 marquera sans doute une étape nouvelle dans l'histoire de la régionalisation française. Dès le 14 janvier, F. Hollande, Président de la République française en poste depuis mai 2012, évoque lors d'une conférence de presse la possibilité de fusionner les régions et d'en réduire le nombre à une quinzaine¹. Quelques mois plus tard, lors de son discours de politique générale (8 avril), le nouveau Premier ministre, Manuel Valls, déclare quant à lui souhaiter « réduire de moitié le nombre de régions dans l'hexagone » d'ici au premier janvier 2017. Cette proposition a pour objectif d'ouvrir la voie à une vaste refonte de la carte administrative française et à la suppression des conseils généraux. Le 2 juin 2014, au travers d'une tribune parue dans la presse quotidienne régionale, F. Hollande propose un redécoupage en 14 régions qui confirme la volonté, au sommet de l'État, d'un changement rapide pour organiser les élections des conseils régionaux dès l'automne 2015. Pour cela, un projet de loi « relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral » est présenté au Parlement au cours de l'été 2014.
- 2 L'idée de réformer la carte des régions françaises avait déjà été formulée en 2009 par l'ancien Premier ministre É. Balladur dans un rapport sur la réforme des collectivités locales² suggérant la réduction du nombre de régions³, sans qu'à l'époque la moindre réforme n'ait été entamée à ce propos.
- 3 Cette ambition de procéder à un redécoupage des régions revient à modifier le maillage créé entre 1956 et 1958. Celui-ci avait initialement été conçu pour être provisoire (Antoine, 1960). Or, les contours de ces régions ont connu très peu de changements par la suite : en 1958, à l'occasion d'une refonte partielle, la région alpine (Grenoble) a été rattachée à la région Rhône (Lyon) tandis que les Pyrénées-Orientales ont été affectées à la région Languedoc-Roussillon et les Pyrénées-Atlantiques à l'Aquitaine ; par la suite, en 1970, la Corse a été détachée de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur puis le district de la région parisienne est devenu la région Île-de-France en 1976. Hormis ces quelques ajustements, on constate une très grande permanence des périmètres régionaux. Une telle stabilité peut paraître d'autant plus paradoxale que les fonctions et les responsabilités politiques dévolues aux institutions régionales n'ont cessé, pendant ce temps, de se renforcer, avec la création des circonscriptions d'action régionale en 1960, des préfetures de région en 1964, des Établissements Publics Régionaux en 1972 puis, en 1982, avec l'attribution du statut de collectivité territoriale aux régions. Cette inertie a souvent été critiquée mais n'a jamais provoqué de débat public suffisant pour conduire à des modifications concrètes (Masson, 1990, Guigou, 2002, Hulbert, 2011). À ce titre, la question de l'impossible « réunification » des deux régions normandes illustre les difficultés politiques à faire évoluer un maillage territorial qui, par bien des aspects, semble avoir fini par se fossiliser (Procureur, 2008, Brennetot *et al.*, 2012).
- 4 Si l'on ignore encore si la réforme sera conduite jusqu'à son terme, le projet de refonte du maillage régional souhaité par le Président de la République pose à nouveau la question de la pertinence des périmètres actuels. Entre janvier et mai 2014, pas moins de 15 propositions de redécoupages ont été publiés dans les médias d'actualité, certains titres de presse invitant même les lecteurs à

proposer leurs suggestions par des constructions interactives sur le web. Ces propositions ne sont pourtant pas inédites et réactivent, au contraire, une tradition intellectuelle remontant à plus d'un siècle. C'est en effet à partir du milieu du XIX^e siècle qu'émerge en France un nouveau type d'exercice intellectuel : l'essai de découpage du territoire national en régions politiques, au moment où s'affirme le mouvement régionaliste français. Même si, dès les années 1790, plusieurs administrations centrales s'émancipent du cadre départemental et inventent des périmètres supra-départementaux adaptés aux missions spécifiques qui leur sont assignées (divisions militaires en 1791, tribunaux d'appel en 1800, circonscriptions de l'Université impériale en 1808), il faut attendre les années 1850 pour que l'idée de créer des régions sorte des cercles administratifs et devienne un objet de discussion publique. À cette époque, plusieurs savants, publicistes ou hommes politiques se convainquent de la nécessité de réformer le maillage territorial hérité de la Révolution. Leurs analyses les amènent à prôner la création d'entités plus vastes que les départements, soit pour s'ajouter à eux, soit pour s'y substituer. Entre le milieu du XIX^e siècle et les années 1970⁴, plusieurs dizaines de découpages régionaux ont ainsi été proposés. Ces derniers offrent une matière intéressante pour qui cherche à saisir aujourd'hui les enjeux spatiaux et les difficultés théoriques qu'une telle opération recouvre inévitablement mais aussi à comprendre les débats contradictoires qu'elle suscite.

- 5 L'examen de ce corpus de cartes régionales fournit en particulier l'occasion d'identifier les critères, implicites ou explicites, ayant présidé au choix des différents découpages. Plusieurs questions reviennent alors de façon récurrente : le nombre des régions, leur calibre, le choix des capitales, etc. En France, la « région » semble ainsi un terme incertain et polysémique reflétant l'association d'une Nation précocement unifiée et une mosaïque culturelle, économique, démographique (Piercy, 1997). Si les géographes s'accordent sur l'idée que la région correspond à la partie d'un ensemble géographique plus vaste, certains pensent qu'elle est le résultat d'une opération de découpage intellectuel ou politique⁵ tandis que d'autres estiment que la réalité dicte ce découpage⁶.
- 6 L'analyse et la comparaison des réponses fournies par les différents auteurs de propositions à toutes ces interrogations permettent de souligner la variété des choix possibles mais aussi de mettre en évidence les contraintes structurelles qui s'imposent à tout exercice de ce genre, expliquant ainsi pourquoi certaines régions actuelles ou à venir paraissent souvent plus prégnantes, plus évidentes ou plus légitimes que d'autres.

Les choix méthodologiques du recueil des sources

- 7 Pour mener à bien l'analyse comparative de ces différentes propositions de découpage régional, plusieurs choix méthodologiques ont été effectués. N'ont été retenus que les découpages inédits. Les rares propositions de régionalisation reprenant un découpage déjà formulé antérieurement par un autre auteur n'ont pas été comptabilisées, de façon à éviter tout effet de redondance. Ont également été exclus les découpages opérationnels créés par les différentes sections de l'administration centrale (académies, groupements économiques régionaux, préfetures régionales, etc.) dans la mesure où ceux-ci

résultent autant de la volonté des hommes politiques et des hauts fonctionnaires d'améliorer le cadre territorial de la France que de conditions de mise en œuvre propres au fonctionnement de chaque administration (contraintes de gestion des équipements, pressions exercées par les élus locaux sur le pouvoir central pour obtenir tel ou tel rattachement). De la même façon, les découpages réalisés à de strictes fins heuristiques, dans le cadre de publications scientifiques ou pédagogiques (ouvrages sur la géographie de la France, manuels scolaires), n'ont pas été intégrés dans la mesure où les régions proposées ne sont pas forcément liées à un objectif d'amélioration de l'organisation territoriale. C'est la raison pour laquelle, par exemple, le découpage proposé par P. Vidal de la Blache dans *Le Tableau géographique de la France* (1903) n'a pas été retenu mais que l'article qu'il rédige en 1910 sur « les régions françaises » dans la *Revue de Paris* l'a été : alors que le premier se fixait pour ambition de rendre intelligible le cadre géographique dans laquelle l'*Histoire de France* d'É. Lavisse pouvait être lue, le second a été conçu comme une proposition véritablement prescriptive, menée dans le cadre de réflexions portant sur la réforme administrative envisagée par A. Briand, à l'époque Président du Conseil (1910)⁷. Au total, la consultation des principaux ouvrages écrits sur le régionalisme politique en France, à commencer par l'ouvrage fondateur du genre publié par J. Charles-Brun en 1911, permet d'identifier 73 découpages utilisables dans le cadre d'une analyse comparative dont 55 sont antérieurs à 1990 (tableau 1)⁸.

Tableau 1 : Table des découpages régionaux proposés à des fins politiques entre le milieu du XIX^e siècle et les années 2000

Auteurs	Date	Noms donnés aux entités	Régions dotées d'une capitale	Nombre d'entités	Source originelle du découpage	Source disponible la plus récente
F. Bécharde	1851	circonscriptions divisionnaires	non	21	<i>De l'administration intérieure de la France</i>	Bazoche
C.-M. Raudot	1851	régions	oui	25	<i>De la grandeur possible de la France</i>	Charles-Brun
A. Comte	1854	intendances	oui	17	<i>Système de philosophie positive</i>	Miossec
F. Le Play	1864	provinces	oui	13	<i>La Réforme sociale, t. 2.</i>	Miossec
Fournier de Flaix	1869	régions	oui	19	<i>Les Réformes nécessaires</i>	Charles-Brun
Hervé-Bazin	1886	provinces	oui	24	<i>Revue catholique des institutions et du droit, 2^{ème} semestre 1886.</i>	Charles-Brun
Hovelacque	1890	départements	oui	18	Proposition parlementaire,	Charles-Brun

					n° 589, 29.05.1890.	
Lanjuinais,Allières,Ramel	1895	régions	oui	23	Proposition parlementaire, n° 9-4-1895	Charles- Brun
Leppelletier	1896	provinces	oui	28	De la décentralisation et des économies à réaliser par cette voie.	Charles- Brun
Cornudet,Lockroy	1896	régions	oui	23	Proposition parlementaire, n° 25-05-1896.	Charles- Brun
P. Foncin	1898	régions	oui	32	<i>Les Pays de France</i>	Miossec
L. Martin, Chassaing	1901	régions	oui	18	Proposition parlementaire,	Charles- Brun
G. Sortais	1902	provinces	oui	24	<i>Les Études religieuses</i>	Charles- Brun
Cordier-Joly	1903	régions	oui	18	<i>Le Rappel</i>	Charles- Brun
Sentupéry	1903	régions	oui	20	<i>Économies, réformes–Les grandes régions administratives.</i>	Bazoche
Royal	1906	régions	non	15	<i>La décentralisation</i>	Charles- Brun
Barré	1906	régions	oui	15	Compte-rendu des travaux du congrès de l'Alliance française et des Sociétés de géographie	Charles- Brun
La Tour du Pin, Chambly	1906	gouvernements provinciaux	oui	16	L'Action française	Charles- Brun
G. Sortais	1907	provinces	oui	21	Etudes philosophiques et sociales	Bazoche
H. Mazel	1907	régions	oui	7	<i>L'Action régionaliste (n° de janvier)</i>	Miossec
Lhuillier	1907	préfectures	oui	21	<i>L'Action régionaliste (n° de juin)</i>	Charles- Brun
J.-B. Ruffin	1908	régions	oui	7		

					<i>Compte-rendu des travaux du 28^{ème} congrès national des sociétés françaises de géographie.</i>	Charles-Brun
P. Vidal de la Blache	1910	régions	oui	17	« Les Régions françaises », <i>Revue de Paris</i>	Miossec
J. Charles-Brun	1912	régions	oui	25	<i>Le Petit Journal</i> , 18,20 et 22 septembre 1912.	Bazoche
J. Hennessy	1916	conseils économiques régionaux	oui	18	Proposition parlementaire (repris en 1915 et 1920).	Masson
E. Rognon	1916	régions	oui	34	Proposition parlementaire n° 2620 du 24/10/1916.	Bazoche
É. Clementel	1917	régions économiques	oui	16		Flory
J. Hennessy	1918	régions	non	19	<i>Rapport rédigé dans le cadre d'une commission parlementaire</i>	Masson
Genoux	1919	régions	non	28	Proposition parlementaire.	Masson
R. Le Conte	1926	régions	oui	34	« Les divisions territoriales de la France avant et depuis 1789 », <i>Revue de droit public</i> , n° de juillet.	Bazoche
L. Boucheron	1938	régions	oui	22	<i>Un plan régionaliste de réorganisation administrative</i>	Miossec
Romier	1941	Provinces	oui	18	<i>Avant-projet de délimitation des provinces établi par Romier (avril)</i>	Masson
Conseil National	1941	provinces	oui	21	<i>Plan de la division de la France en</i>	Miossec

					provinces (20 mai)	
J.-F. Gravier	1942	régions	oui	14	<i>Régions et nations.</i>	Gravier
J. Bancal	1945	provinces	oui	22	<i>Les circonscriptions administratives de la France.</i>	Miossec
M. Debré	1946	départements	oui	47	<i>Trois républiques pour une France, repris dans La mort de l'État républicain.</i>	Miossec
J.-F. Gravier	1947	régions	oui	16	<i>Paris et le désert français.</i>	Miossec
J.-F. Gravier	1949	régions	oui	19	<i>Mise en valeur de la France.</i>	Miossec
Bruyneel	1952	régions	oui	20	Proposition parlementaire, n° 2 840 du 28/2/1952.	
Billères-Médecin	1954	régions	non	10	Projet Billères-Médecin, discuté en 1954-1955(v)	Miossec
J.-F. Gravier	1958	régions	non	18	<i>Paris et le désert français, 1958, 2^{ème} édition.</i>	Miossec
J. Labasse	1960	régions économiques	oui	9	<i>Annales de géographie</i>	Miossec
Commission de la CEE	1961	régions socio-économiques	non	9	<i>Documents de la Conférence sur les économies régionales</i>	Masson
DATAR	1962	Secteurs	non	10	<i>Plan d'Aménagement du territoire</i>	Masson
INSEE et CGP	1964	ZEAT	non	8	-	Miossec
J.-F. Gravier	1964	régions	oui	16	<i>L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises</i>	Miossec
P. Fougeyrollas	1968	régions	oui	11		Fougeyrollas

					<i>Pour une France fédérale.</i>	
DATAR (S. Antoine)	1968	régions	non	7	Partage des pouvoirs, partage des décisions. Essai sur la participation, autonomie et solidarité, <i>Revue 2000</i> , n° 9.	Laurent
DATAR (S. Antoine)	1968	régions	non	11	Partage des pouvoirs, partage des décisions. Essai sur la participation, autonomie et solidarité, <i>Revue 2000</i> , n° 9.	Laurent
F. Damette	1966	régions	non	9	<i>Le territoire français son aménagement</i>	Damette
J.-F. Gravier	1969	régions	oui	15	<i>La question régionale.</i>	Gravier
Y. Durrieu	1969	régions	oui	8	<i>Régionaliser la France.</i>	Durrieu
Y. Durrieu	1969	régions	non	8	<i>Régionaliser la France.</i>	Durrieu
D. Noin	1976	régions	oui	15	<i>L'Espace français.</i>	Miossec
Masson	1989	régions	oui	12	<i>Provinces, départements, régions.</i>	Masson
<i>Le Figaro</i>	2009	régions	non	15	-	-
<i>Le Télégramme de Brest</i>	2009	régions	non	16	-	-
<i>Libération</i>	2009	régions	non	17	-	-
<i>La Tribune</i>	2014	régions	non	14	-	-
<i>Ouest France</i>	2014	régions	non	15	-	-
<i>Ouest France</i>	2014	régions	non	15	-	-
<i>Ouest France</i>	2014	régions	non	16	-	-
<i>Ouest France</i>	2014	régions	non	12	-	-
<i>Ouest France</i>	2014	régions	non	5	-	-

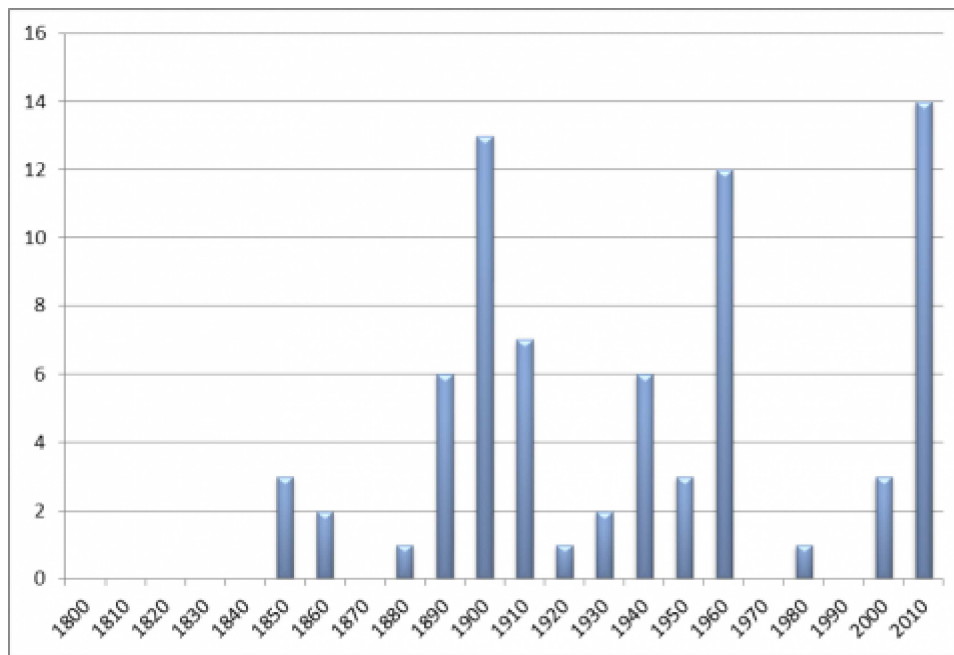
<i>Libération</i>	2014	régions	non	7	-	-
<i>Le Figaro</i>	2014	régions	non	16	-	-
<i>Les Dernières Nouvelles d'Alsace</i>	2014	régions	non	15	-	-
<i>Les Dernières Nouvelles d'Alsace</i>	2014	régions	non	14	-	-
<i>Le Point</i>	2014	régions	non	15	-	-
<i>Europe 1</i>	2014	régions	non	14	-	-
<i>Le Nouvel Observateur</i>	2014	régions	non	14	-	-
<i>Slate-J. Lévy</i>	2014	régions	oui	10	-	-
<i>Challenges</i>	2014	régions	non	12	-	-

Sources principales : Bazoche, 2008, Bourjol, 1969, Charles-Brun, 1911, Flory, 1966, Laurent, 2011, Masson, 1990, Miossec, 2008. Pour la période la plus récente (2009-2014), seuls les grands médias d'actualité générale ont été retenus. Les cartes diffusées anonymement sur des blogs personnels, des réseaux sociaux, via des *think tanks*, des associations ou des partis politiques n'ont pas été prises en compte.

Une rythmique irrégulière

- 8 La pratique du découpage régional n'est pas une activité continue dans le temps (figure 1). Jusqu'à la fin du Second Empire, les projets régionalistes sont plutôt restés le fait d'auteurs isolés (F. Le Play, A. Comte, C.-M. Raudot). Il faut attendre les années 1890 pour voir les projets de découpages régionaux se multiplier, dans le sillage des mobilisations culturelles et politiques menées en faveur de la reconnaissance des particularités provinciales (création du Félibrige en 1854, « Programme de Nancy » en 1865). C'est dans ce contexte que le terme « régionalisme » est inventé en 1875 puis que la Fédération régionaliste française est créée par J. Charles-Brun en 1900 (Charles-Brun, 1911). Cet essor du régionalisme entraîne une première série de propositions de découpages régionaux. Jusqu'en 1914, 24 découpages sont ainsi proposés avec une activité particulièrement intense entre 1898 et 1911.

Figure 1 : Fréquence des découpages régionaux à finalité politique par décennie



Source : Brennetot, De Ruffray, 2013

- 9 Par la suite, la Grande Guerre entraîne des changements politiques qui font passer le régionalisme politique au second plan, atténuant le nombre de propositions, tout en donnant lieu à des innovations administratives autour de l'idée de « régions économiques » (Hauser, 1924). Il faut attendre la période troublée de la Collaboration (1940-1944) puis celle de la Reconstruction pour voir la fréquence des propositions de découpages croître à nouveau. À l'époque, divers courants intellectuels, mêlant tradition et modernisme (Cohen, 2006), s'engagent dans la recherche d'une nouvelle organisation territoriale du pouvoir. J.-F. Gravier est une des figures les plus notables au sein de ces administrateurs-intellectuels, lui-même étant engagé dans la promotion d'un nouveau régionalisme d'inspiration fédéraliste.
- 10 La dernière grande phase de propositions de découpages régionaux se déroule au cours des années 1960, à la suite de la création des Circonscriptions d'Action Régionale censées servir de trame à l'ensemble des services de l'administration déconcentrée de l'État⁹. À l'époque, plusieurs géographes, hommes politiques ou organismes comme la DATAR réfléchissent activement à l'éventualité d'apporter des corrections et des modifications au premier découpage régional de 1956, provoquant une nouvelle vague de propositions de division régionale de la France. À partir des années 1970, l'idée de proposer un redécoupage des régions disparaît au fur et à mesure que le maillage de 1956-1958 s'impose au sein de l'appareil institutionnel, avant le renouveau récent provoqué par la récente proposition du Président de la République.

Les auteurs des découpages régionaux et leurs motivations

- 11 Une comparaison des profils des auteurs de découpages fait apparaître des caractéristiques très variées. On compte parmi eux des savants (A. Comte, F. Le Play), dont plusieurs géographes (P. Foncin, P. Vidal de la Blache, J. Labasse, F. Damette, J. Lévy), mais aussi des militants régionalistes (J. Charles-Brun, P. Fougeyrollas, H. Mazel), des administrateurs visionnaires

(J. Bancal, M. Debré) ou des parlementaires favorables au régionalisme (J. Hennessy, Y. Durrieu). Certaines personnalités, à la frontière de plusieurs champs sociaux, sont plus difficilement classables (É. Clémentel, J.-F. Gravier). Sur le plan politique, la nébuleuse régionaliste réunit des tendances idéologiques variées. Elle concerne aussi bien des conservateurs (Le Play), que des monarchistes (Maurras, Barrès), des légitimistes (Raudot, Courcoural, Hervé-Bazin, Sortais, La Tour-du-Pin), des républicains (Briand, Debré, Guichard), des libéraux (Tocqueville), des radicaux (Beauquier, Hennessy, Paul-Boncour), des radicaux-socialistes (Hovelacque) et même, à partir des années 1960, des socialistes (Mendès-France, Durrieu, Rocard). En France, loin de se laisser ranger à l'intérieur des grandes catégories de l'histoire des idées politiques, le régionalisme s'apparenterait, selon R. Bourjol, à une « *auberge espagnole où chacun trouve ce qu'il apporte* » (Bourjol, 1969, p. 351).

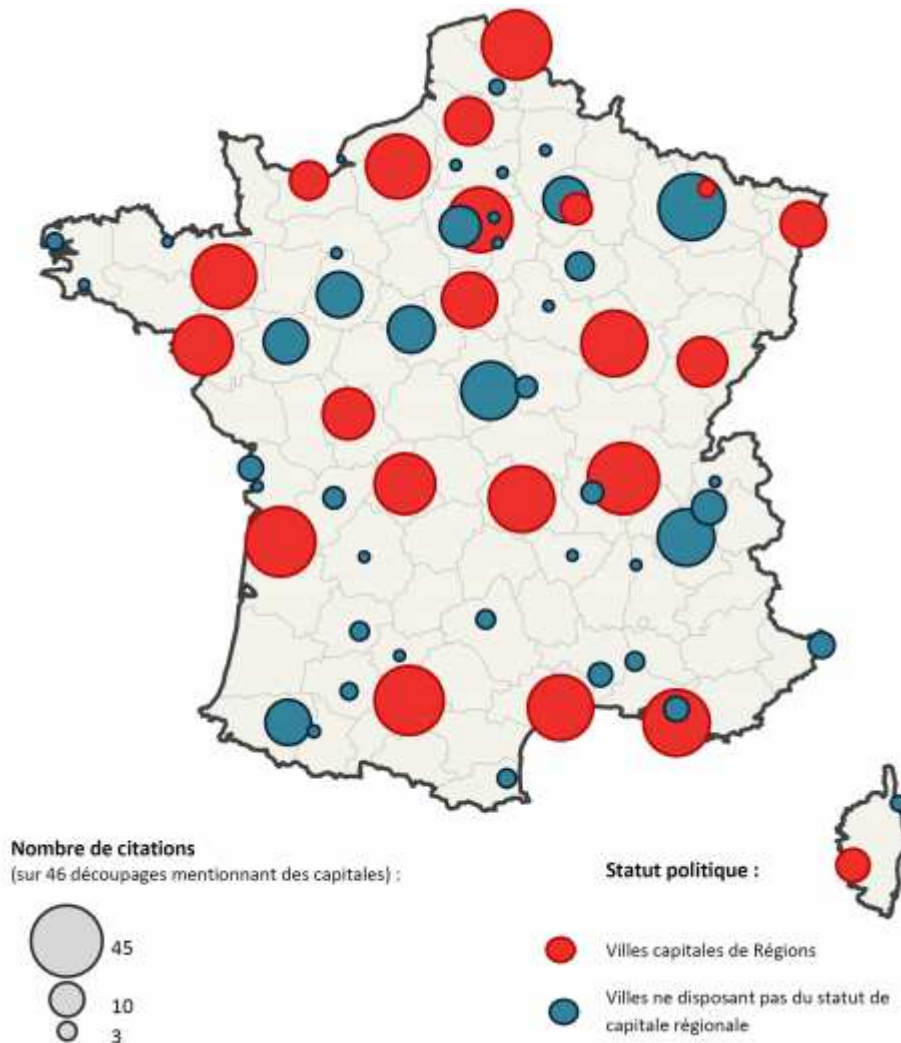
- 12 Si le terme « région » s'impose peu à peu pour contester l'idée d'une République « une et indivisible » (Ohnet, 1995), les critères invoqués pour justifier la création de ces nouvelles entités territoriales demeurent très hétérogènes (Thiébaud, 1966, Wright, 2003). Selon les auteurs, la régionalisation servirait à justifier des objectifs politiques très variés : il peut aussi bien s'agir de ressusciter les communautés provinciales que de réduire les frais de fonctionnement de l'administration déconcentrée de l'État, de simplifier et d'harmoniser les divisions régionales utilisées par les différentes administrations centrales (éducation, justice, défense), de remédier à l'exiguïté des départements, de prendre en compte les bouleversements de la géographie économique et démographique du pays, de tenir compte des nouvelles facilités de communication, de favoriser l'expansion économique du pays, d'orienter la France vers une organisation fédérative et décentralisée, de libérer les forces locales, de favoriser les regroupements corporatifs et professionnels, d'encourager la participation populaire à la vie démocratique ou encore d'assurer un meilleur ordre public. La « région » se voit ainsi dotée de significations politiques extrêmement variées, voire contradictoires entre elles, opposant par exemple des régionalistes de tendance fédéraliste, favorables à une large décentralisation, et les partisans d'une déconcentration administrative spatialement élargie mais qui ne remettrait pas en cause la structure hiérarchique de l'administration territoriale. Selon le politiste R. Bourjol, « *il n'existe pas un régionalisme, mais plusieurs régionalismes profondément différents, sinon antagonistes. Et ceci nous conduit à une autre démystification concernant le terme même de "régionalisme". Les ouvrages "régionalistes" abondent dans notre littérature ; tous défendent, avec une conviction sincère, des thèses qui le plus souvent divergent, tout en se réclamant de l'appartenance à une même famille. Chacun explique alors que le seul régionalisme authentique est celui qu'il défend* » (1969, p. 341). Cette diversité explique sans doute en partie pourquoi aucun accord ne s'est jamais véritablement dégagé concernant la fonction, le nombre ou même le périmètre des régions françaises. La variété des découpages proposés entre 1850 et 2014 reflète cette ambiguïté, tout en révélant également certaines structures récurrentes.

Une grande diversité des découpages politiques de la France en régions

- 13 Parmi les différents découpages proposés, certains se présentent sous forme de cartes, d'autres de listes de départements assemblés pour constituer des agrégats régionaux. L'analyse des divisions et des groupements effectués à ces occasions fait ressortir une grande variété.
- 14 Si la France métropolitaine est divisée en moyenne en 17 entités régionales, cette valeur dissimule des écarts importants selon les auteurs. M. Debré (1946) propose par exemple de découper la France en 47 « régions », chacune d'elle s'étendant sur une superficie équivalent approximativement à deux départements quand P. Fougeyrollas (1968) dessine huit grandes régions et H. Mazel (1907) ou J.-B. Ruffin (1908) seulement sept.
- 15 La plupart des auteurs choisissent un calibre régulier, chaque région comptant un nombre de départements sensiblement équivalent à l'intérieur d'un même découpage. Quelques auteurs choisissent parfois un maillage irrégulier, notamment pour découper la région parisienne, en la dotant d'un périmètre tantôt plus petit que les autres régions françaises, de façon à circonscrire la puissance de Paris (Damette, ZEAT), tantôt plus grand afin de faire de Paris la capitale d'une vaste région correspondant, de façon approximative, au Bassin parisien (DATAR, Durrieu, Noin, Lévy).
- 16 Concernant leur dénomination, les entités composant ces découpages sont très souvent appelées « régions » (38 fois sur les 55 découpages antérieurs à 1990) auquel s'ajoutent parfois des qualificatifs (régions « économiques », régions « socio-économiques »). Le terme « province » est utilisé huit fois, surtout avant 1945, et « département » deux fois. D'autres appellations sont employées de façon ponctuelle (« intendances », « gouvernements provinciaux », « préfectures », « conseils économiques régionaux », « secteurs »). Ces régions sont parfois désignées par des toponymes spécifiques, mais aussi dans certains cas par leur capitale.
- 17 En tout, 47 projets régionaux indiquant les capitales régionales ont pu être récoltés. Cinq propositions de régionalisation ne précisent d'ailleurs que les capitales, sans indiquer les groupements départementaux ou les frontières de ces entités (Brunet, 1872, juristes catholiques, 1886, Courcoural, 1895, Beauquier, 1902, Club Jean Moulin, 1968)¹⁰. Le choix de ces capitales n'est pas toujours précisé par les auteurs de découpage. Les villes qui reviennent le plus fréquemment (figure 2) sont Lyon (46 fois), Bordeaux (44), Lille (44), Toulouse (44), Marseille (40), Clermont-Ferrand (39), Dijon (39) et Montpellier (38), c'est-à-dire des villes qui bénéficient aujourd'hui de fait du statut de capitale régionale. Avec 38 citations, Paris n'arrive qu'en dixième position, Versailles (15) étant parfois préférée par certains auteurs comme siège de la région parisienne. Les capitales actuelles qui apparaissent le moins fréquemment sont Châlons-en-Champagne (8,5 citations), Ajaccio (10) et Caen (13). Certaines villes ne bénéficiant pas du statut de capitale régionale aujourd'hui sont en revanche plus fréquemment citées. C'est notamment le cas de Nancy (40), Bourges (30), Grenoble (29), Tours (20), Le Mans (19) ou Angers (18).
- 18 En outre, les délimitations choisies pour dessiner les régions françaises correspondent très souvent aux limites départementales confirmant l'importance implicite de ce maillage, régulièrement remis en cause ou promis

à la suppression depuis les années 1990¹¹. Avec 30 départements divisés entre plusieurs régions, le découpage proposé par M. Debré en 1946 est, de loin, celui qui respecte le moins la trame départementale issue de la Révolution française. Pour les autres, cela concerne tout au plus quelques départements affectés dans deux ou trois régions différentes (tableau 1). Les départements les plus fréquemment partagés entre plusieurs régions sont ainsi la Haute-Loire, fragmentée 13 fois sur 55, l'Aisne (12 fois), la Drôme (9), l'Aude (8) et l'Isère (8) tandis que 45 départements ne sont jamais divisés.

Figure 2 – Les villes les plus fréquemment proposées comme capitales dans les découpages régionaux formulés depuis le milieu du XIX^e siècle



¹⁹ Dans certains cas, il est possible de déceler une cohérence entre la forme géographique donnée aux régions et l'organisation politique souhaitée par son auteur. Par exemple, M. Debré, dans *La Mort de l'État républicain* (1946) propose une régionalisation qui maintiendrait le cadre centralisateur : pour cela, il imagine 47 petites régions, suffisamment étroites pour ne pas menacer l'unité de la République (figure 3). Dans son essai *Pour une France fédérale* (1968), le sociologue et intellectuel P. Fougeyrollas défend une vision décentralisatrice de la régionalisation, tenant compte aussi bien des fonctionnements économiques que des traditions et des héritages culturels (figure 4). Pour cela, il imagine une France à 11 régions « fédérées » et trois régions « autonomes » (flamande, basque et catalane). Dans d'autres cas, les

critères de découpage, le nombre et la forme des régions ne sont pas forcément explicités. Dans son article visionnaire de 1910, P. Vidal de la Blache insiste sur la nécessité de structurer les régions autour de « nodalités » capables de structurer « la vie de relations », autrement dit de constituer les futures régions autour de grands pôles urbains capables de structurer leur aire d'influence. Pourtant, le découpage en 17 régions qu'il propose à la fin de l'article est livré sans accompagnement ni justification, de telle manière qu'on ignore comment les principes affirmés au préalable ont été pratiquement mis en œuvre dans la carte qu'il fournit (figure 5).

Figure 3 : Découpage régional proposé par M. Debré (1946)

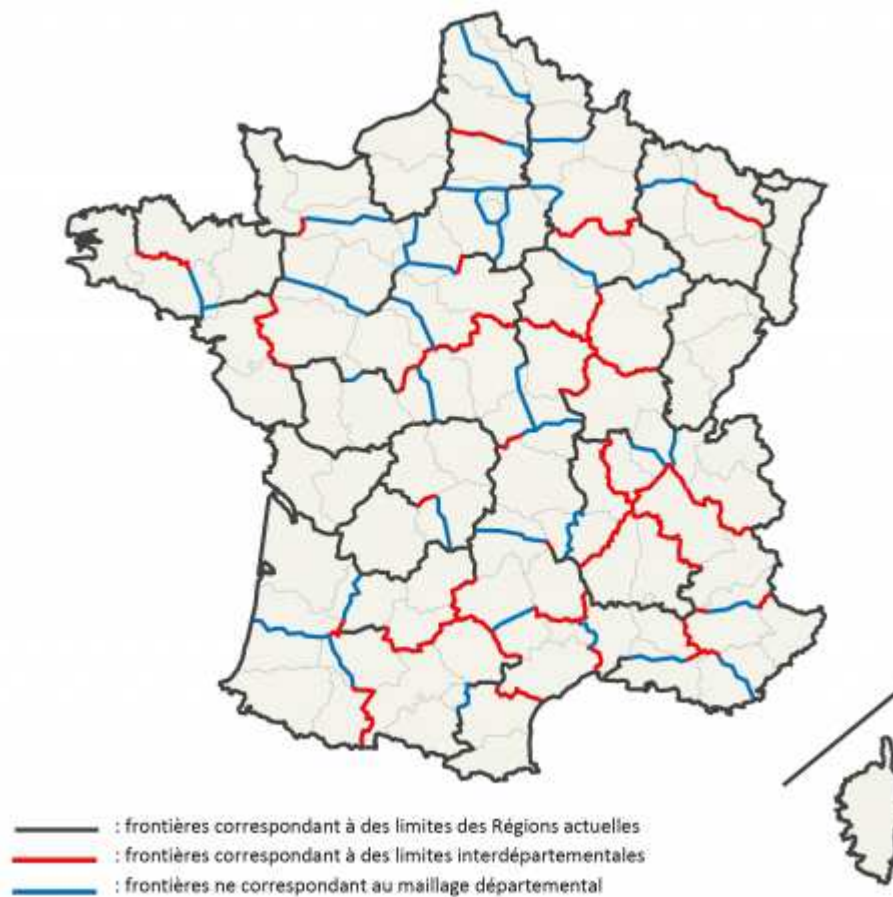


Figure 4 : Découpage régional proposé par P. Fougeyrollas (1968)



Figure 5 : Découpage proposé par P. Vidal de la Blache (1910)



La structuration spatiale des découpages régionaux en France

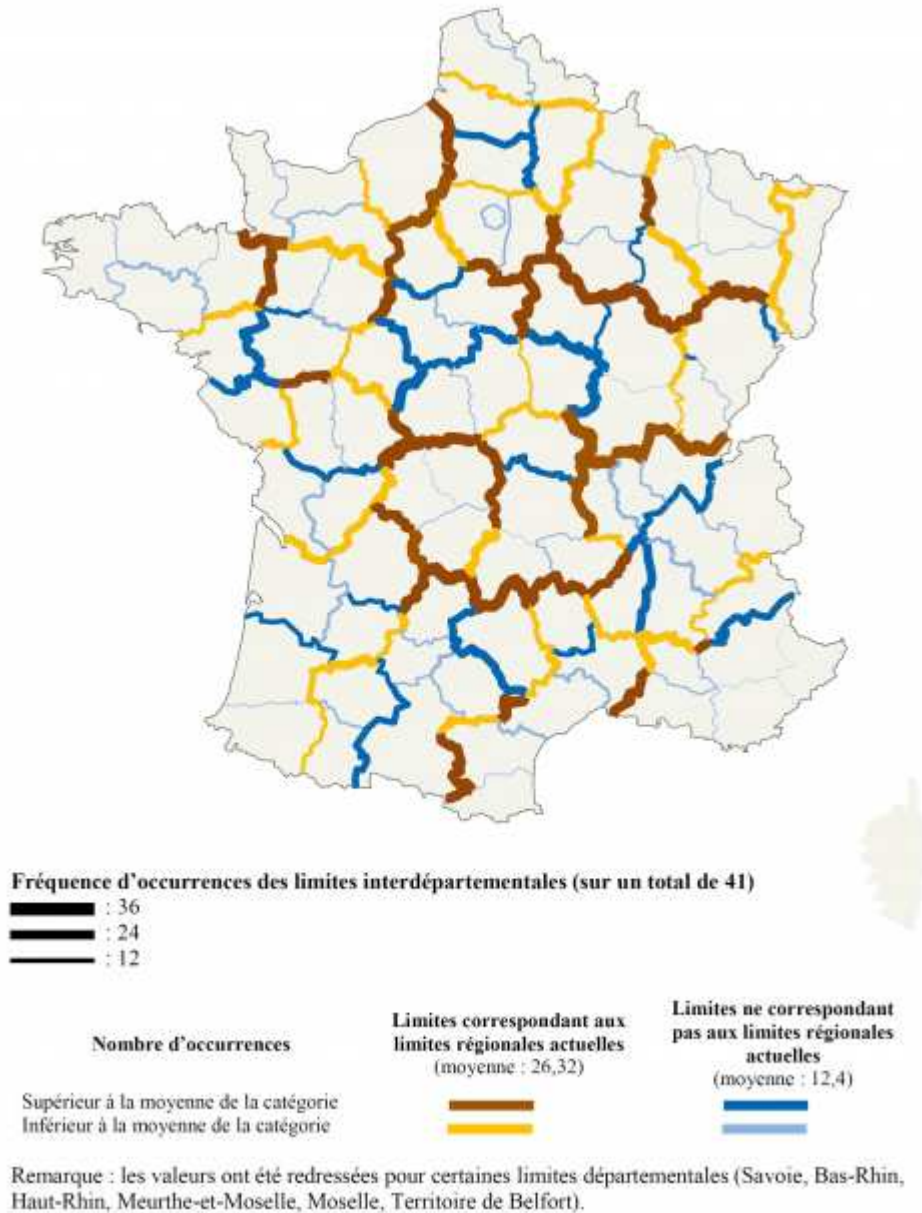
- ²⁰ Au-delà des particularités propres à chaque proposition, le corpus que nous offrons ces différents projets de découpages régionaux permet une comparaison systématique des formes de délimitation et d'agrégation opérées pour concevoir la division territoriale de la France. Cette comparaison doit permettre d'identifier les structures spatiales sur lesquelles se sont appuyés les auteurs régionalistes.
- ²¹ Pour cela, la fréquence de citation des différentes limites interrégionales proposées a été calculée et intégrée dans une base de données. Dans la mesure où la plupart de ces découpages respectent les limites départementales, chaque portion de frontière interrégionale proposée a été rapportée à une limite interdépartementale préexistante, le maillage départemental servant ici de grille de référence. Les frontières tracées sans respect du maillage départemental n'ont pas été comptabilisées dans la mesure où leur fréquence compte pour une part négligeable dans l'ensemble (1/73). Les limites correspondant seulement à une portion d'une frontière interdépartementale ont été comptabilisées en leur attribuant une valeur standard (0,5). Pour les départements ayant vu leur statut évoluer au cours de la période (Savoie,

Haute-Savoie, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Territoire de Belfort, Moselle), les valeurs ont été redressées en tenant compte du nombre de découpages dans lesquels ils apparaissent effectivement. Les départements franciliens créés à l'occasion de la réforme administrative de 1964 n'ont pas fait l'objet d'un comptage spécifique dans la mesure où ils sont systématiquement placés ensemble dans les découpages postérieurs à cette date. Ils ont donc été considérés comme des entités correspondant aux anciens départements de Seine et Seine-et-Oise. La Corse n'a, quant à elle, pas pu être intégrée à l'analyse comparative : beaucoup d'auteurs de découpages omettent en effet de la mentionner (14 fois sur 73). Ceux qui ne l'oublient pas l'isolent 23 fois en tant que région à part entière alors que 36 l'intègrent dans des entités plus vastes avec des départements continentaux du Sud-Est, ce qui indique que l'île n'apparaît pas forcément comme une région évidente.

22 Pour mener à bien l'analyse sur le reste du territoire, il est nécessaire de distinguer les découpages proposés avant et après la période 1956-1960. Avant celle-ci, il n'existe pas encore officiellement de régions. Les auteurs de découpages travaillent alors de façon spontanée, sans maillage de référence. Tout au plus peuvent-ils être influencés par l'existence des départements ou de quelques grands découpages sectoriels (académies, régions militaires, cours d'appel). À partir de 1960, date de création des circonscriptions d'action régionale, un cadre institutionnel s'impose à tous les auteurs de découpages, plus ou moins directement influencés dans leurs propositions par l'existence de ces nouveaux périmètres régionaux, qu'il s'agisse d'en confirmer certains éléments ou de les contester.

23 Entre 1850 et 1960, la comparaison des différents découpages fait apparaître que des départements contigus ont, en moyenne, 47,3 % de chances (19,7 fois sur 41) d'être affectés dans des régions différentes. Cette valeur masque toutefois des écarts importants selon les cas (figure 6). Certaines limites régionales apparaissent en effet de façon particulièrement fréquente : Aube / Côte-d'Or (39), Indre / Haute-Vienne (39), Manche / Mayenne (39), Corrèze / Lot (38), Loire / Saône-et-Loire (38), Haute-Vienne / Vienne (38). D'autres, au contraire, ne sont jamais citées. On peut ainsi repérer des couples départementaux systématiquement groupés ensemble : l'Ariège et la Haute-Garonne, l'Eure et la Seine-Maritime, le Bas-Rhin et le Haut-Rhin, la Savoie et la Haute-Savoie, le Doubs et la Haute-Saône. Ces inégalités spatiales sont en partie liées à un effet de bordure : les limites interdépartementales situées sur les pourtours du territoire national, le long du littoral ou d'une frontière avec un pays voisins, sont moins souvent citées que les limites intérieures. Les départements contigus en situation littorale ou frontalière ont ainsi une probabilité d'être affectés dans des régions différentes de 31 %, contre 49 % pour les départements situés à l'intérieur du territoire national. Malgré cela, certains écarts demeurent observables : bien qu'en situation littorale ou frontalière, l'Ain et le Jura sont séparés 35 fois de même que l'Ille-et-Vilaine et la Manche. Au contraire, la Creuse et la Haute-Vienne ne sont séparées que 2 fois sur 55 de même que le Cantal et le Puy-de-Dôme : même situés à l'intérieur du territoire national, certains couples de départements ont ainsi tendance à être affectés de façon systématique dans une seule et même région.

Figure 6 : Les frontières régionales les plus fréquentes au sein des découpages proposés entre le milieu du XIX^e siècle et 1960



- 24 En outre, les découpages proposés par les régionalistes recourent partiellement le maillage des régions françaises dessinées en 1956 : 82 des 84 dyades interdépartementales citées plus de 25 fois sur 41 par les régionalistes correspondent en effet aux limites des régions actuelles. Ces frontières entre régions ont une probabilité d'occurrence de 64 % contre 30 % pour les autres limites interdépartementales. Cette concordance relative laisse supposer que les administrateurs du Plan chargés du découpage de 1956 ont mobilisé des critères communs à ceux utilisés en moyenne, de façon plus ou moins intuitive, par l'ensemble des auteurs de découpages régionaux avant cette date.
- 25 Malgré tout, l'adéquation est loin d'être systématique. Certaines limites fréquemment citées par les régionalistes séparent des départements aujourd'hui placés dans une même région : l'Indre et l'Indre-et-Loire (33), la Nièvre et la Saône-et-Loire (30 fois), la Côte d'Or et la Nièvre (28) ou le Maine-et-Loire et la Vendée (28). Au contraire, certaines limites choisies pour dessiner les « régions de programme » (1956) puis les « circonscriptions d'action régionale » (1960) n'apparaissent aucunement comme des évidences : la limite entre le Jura et la Saône-et-Loire n'est citée que 8 fois sur 41, celles

entre le Cher et la Nièvre 8,5 fois, les Hautes-Alpes et la Drôme 11 fois ou les Pyrénées-Atlantiques et les Hautes-Pyrénées (12 fois).

26 Au-delà de l'analyse du tracé des frontières interrégionales, la mesure des groupements départementaux effectués pour constituer les régions permet d'identifier les associations les plus fréquentes et de mettre en évidence d'éventuels ensembles régionaux récurrents. Cela doit notamment permettre de vérifier dans quelle mesure les choix opérés entre 1956 et 1958 pour dessiner les régions actuelles correspondent ou non aux tendances des découpages régionaux proposés depuis le milieu du XIX^e siècle. Pour répondre à cette question, nous avons constitué les matrices des coappartenances départementales pour les 41 découpages imaginés entre 1850 et 1960, date de création des circonscriptions d'action régionale à l'origine du maillage actuel.

27 Sans surprise, les départements contigus sont plus fréquemment placés ensemble : 21,3 fois en moyenne contre 2,6 fois pour l'ensemble des départements du territoire. Outre les départements systématiquement associés (Ariège / Haute-Garonne, Eure / Seine-Maritime, Bas-Rhin / Haut-Rhin, Savoie / Haute-Savoie), certains départements sont également très souvent placés ensemble :

- Aude / Pyrénées-Orientales (40 fois sur 41),
- Alpes-de-Haute-Provence / Var (39),
- Cantal / Puy-de-Dôme (39),
- Côte-d'Or / Saône-et-Loire (39),
- Creuse / Haute-Vienne (39),
- Côtes-d'Armor / Ille-et-Vilaine (38),
- Corrèze / Haute-Vienne (38),
- Doubs / Haute-Saône (38),
- Meuse / Meurthe-et-Moselle (38),
- Cher / Indre (37),
- Meurthe-et-Moselle / Vosges (37).

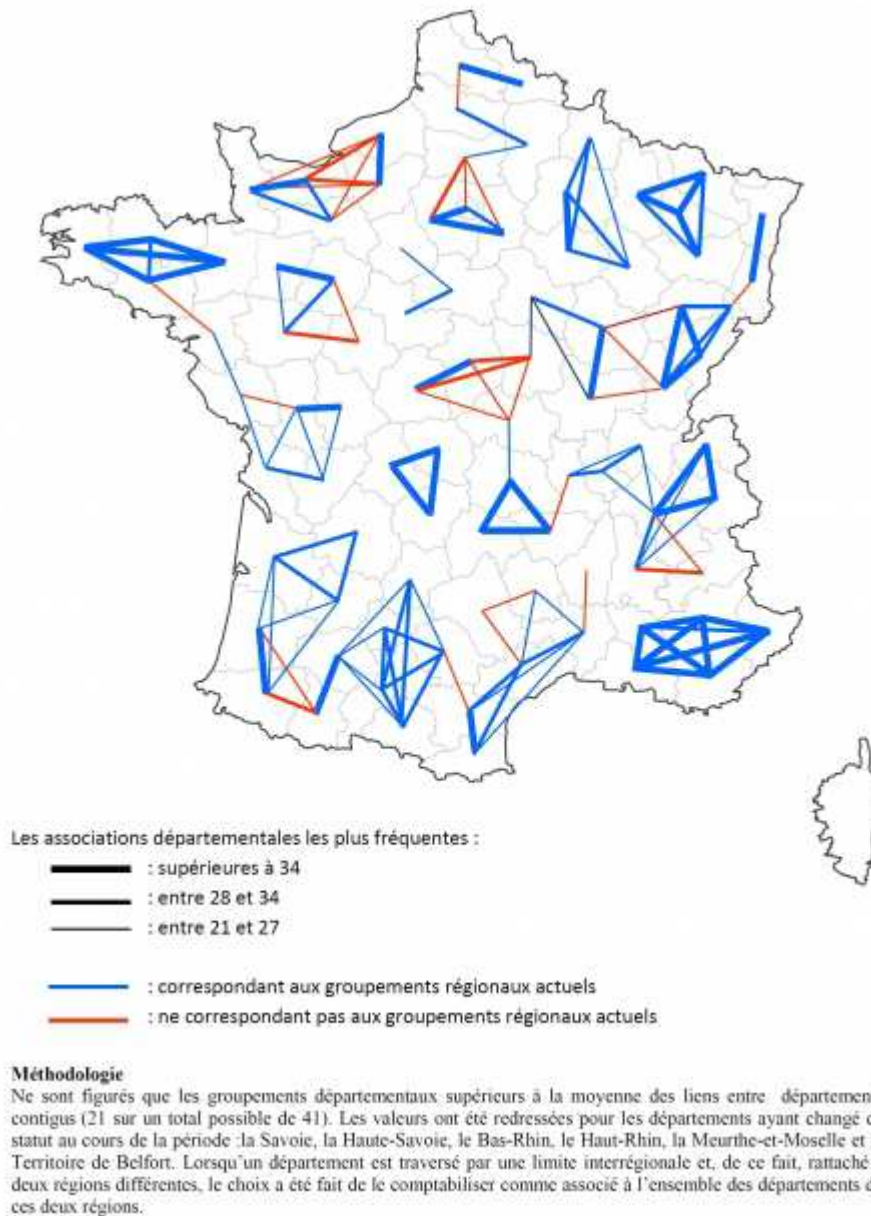
Certains départements non contigus sont parfois regroupés de façon plus fréquente que la moyenne des départements contigus :

- Finistère / Ille-et-Vilaine (36 fois sur 41),
- Alpes-Maritimes / Bouches-du-Rhône (33),
- Hérault / Pyrénées-Orientales (32),
- Meuse / Meurthe-et-Moselle (32),
- Ardennes / Aube (28),
- Haute-Garonne / Lot (28),

28 La cartographie des associations interdépartementales supérieures à la moyenne des groupements entre départements contigus fait apparaître certains ensembles régionaux particulièrement fréquents (figure 7). C'est en particulier le cas des actuelles régions Limousin, Alsace et Champagne-Ardenne. D'autres groupes apparaissent proches des régions actuelles : dans le Sud-Est, un ensemble de cinq départements ressemble à Provence-Alpes-Côte d'Azur, moins le département des Hautes-Alpes, plus souvent rattaché à l'Isère et à la Drôme ; dans le Sud-Ouest, on distingue trois ensembles correspondant approximativement aux actuelles régions (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon). Dans l'Ouest, une Bretagne intégrant la Loire-Atlantique côtoie une région Poitou-Charentes élargie à la Vendée. En revanche, on ne distingue aucune région équivalant aux Pays-de-la-Loire ou au

Centre mais un ensemble formé par l'Indre-et-Loire, le Maine-et-Loire, la Sarthe et la Mayenne et un autre par le Loiret, l'Eure-et-Loir et le Loir-et-Cher. La Normandie, quant à elle, se présente comme un seul ensemble régional formé de cinq départements. Deux ensembles correspondant approximativement aux régions Île-de-France et Nord-Pas-de-Calais sont reliés par les départements formant l'actuelle Picardie, laquelle n'apparaît pas comme une région distincte. Dans le Centre-Est, un vaste ensemble se compose de quatre sous-groupes régionaux reliés les uns aux autres par des départements appartenant à plusieurs d'entre eux : l'actuelle région Rhône-Alpes élargie aux Hautes-Alpes mais sans l'Ardèche, une Auvergne sans l'Allier, un ensemble ne correspondant à aucune région actuelle composé de l'Allier, du Cher, de l'Indre et de la Nièvre et, enfin, un ensemble réunissant la Bourgogne et la Franche-Comté. L'intérieur du territoire national, correspondant approximativement au Bassin parisien et au Massif central, apparaît ainsi comme un ensemble disparate, découpé de façon très hétérogène selon les propositions. C'est notamment là que l'on trouve les différences les plus significatives par rapport au maillage régional défini en 1956.

Figure 7 : Les groupements départementaux les plus fréquents au sein des 41 découpages régionaux proposés spontanément entre 1850 et 1960



29 Depuis 1960 et l'institutionnalisation du maillage régional, diverses propositions de modifications ont été formulées. Au cours des années 1960, 12 découpages ont été proposés, avant quatre décennies de latence presque complète. Il faut ensuite attendre le rapport Balladur remis en 2009 pour assister à un renouveau des propositions avec trois nouveaux découpages publiés cette année-là et seize entre janvier et mai 2014, avant la proposition historique¹² du Président de la République du 2 juin. L'analyse des propositions les plus fréquentes fait ainsi apparaître des suggestions de fusions récurrentes : la Haute-Normandie et la Basse-Normandie, la Bourgogne et la Franche-Comté, l'Alsace et la Lorraine qui ont été prises en compte dans la proposition actuelle. À l'inverse, le choix de maintenir le maillage d'appartenance des départements aux régions n'a pas tenu compte de plusieurs propositions fréquentes de démantèlement. Si l'on suivait les tendances moyennes dessinées par ces 32 propositions de découpages (Figure 8), les départements de la Picardie se verraient rattachés à différentes régions élargies : la Somme au Nord-Pas-de-Calais, l'Oise à l'Île-de-France et l'Aisne à Champagne-Ardenne. La région Poitou-Charentes disparaîtrait également, la

Charente-Maritime et la Charente rejoignant l'Aquitaine. La Bretagne ne serait alors pas seulement élargie à la Loire-Atlantique, comme le réclament certains mouvements régionalistes, mais également aux Deux-Sèvres et à la Vendée. Les départements du Maine-et-Loire, de la Mayenne, de la Sarthe et de la Vienne peinent à se rattacher à un ensemble régional, pris entre la région Centre et le Grand Ouest.

30 Au-delà des moyennes établies sur l'ensemble des découpages, il est possible de mesurer l'inégale stabilité des liaisons interdépartementales établies par les différents auteurs régionalistes en calculant le coefficient de variation¹³ des liaisons proposées pour chaque département avec tous les autres. Plus un département possède un coefficient de variation élevé, plus il a tendance à être associé aux mêmes départements. Les départements du Nord et du Pas-de-Calais ont par exemple des coefficients de variation élevés (3,09 et 3,04) : la plupart du temps, les auteurs de découpages régionaux les ont placés ensemble pour constituer une région à part entière. Ces deux départements forment un ensemble stable. Au contraire, plus le coefficient de variation est faible, plus le département a tendance à être associé à des départements différents selon les découpages. La Nièvre est un département avec un coefficient de variation très faible (1,45) : selon les auteurs, elle est associée à des départements très différents (les départements de l'actuelle région Bourgogne mais aussi parfois l'Allier, le Cher, l'Indre ou le Loiret) : il s'agit d'un département instable. La cartographie des résultats (figure 9) montre que les zones les plus stables sont plutôt situées à la périphérie du territoire national (Nord, Est, Ouest, Sud-Est, Sud-Ouest) : l'effet de bordure lié à la proximité du littoral ou d'une frontière avec un État voisin diminue les possibilités d'associer un département avec des départements différents. Au contraire, les zones d'instabilité correspondent au Bassin parisien et au sud du Massif central (Aveyron, Ardèche, Haute-Loire, Lozère), c'est-à-dire là où les possibilités d'associations sont les plus nombreuses. Il s'agit des zones du territoire au sein desquelles l'accord entre les auteurs de découpages est le plus faible.

Figure 8 : Les propositions de modifications les plus fréquemment proposées pour réformer le découpage régional actuel (à partir de 32 découpages régionaux proposés entre 1960 et 2014)

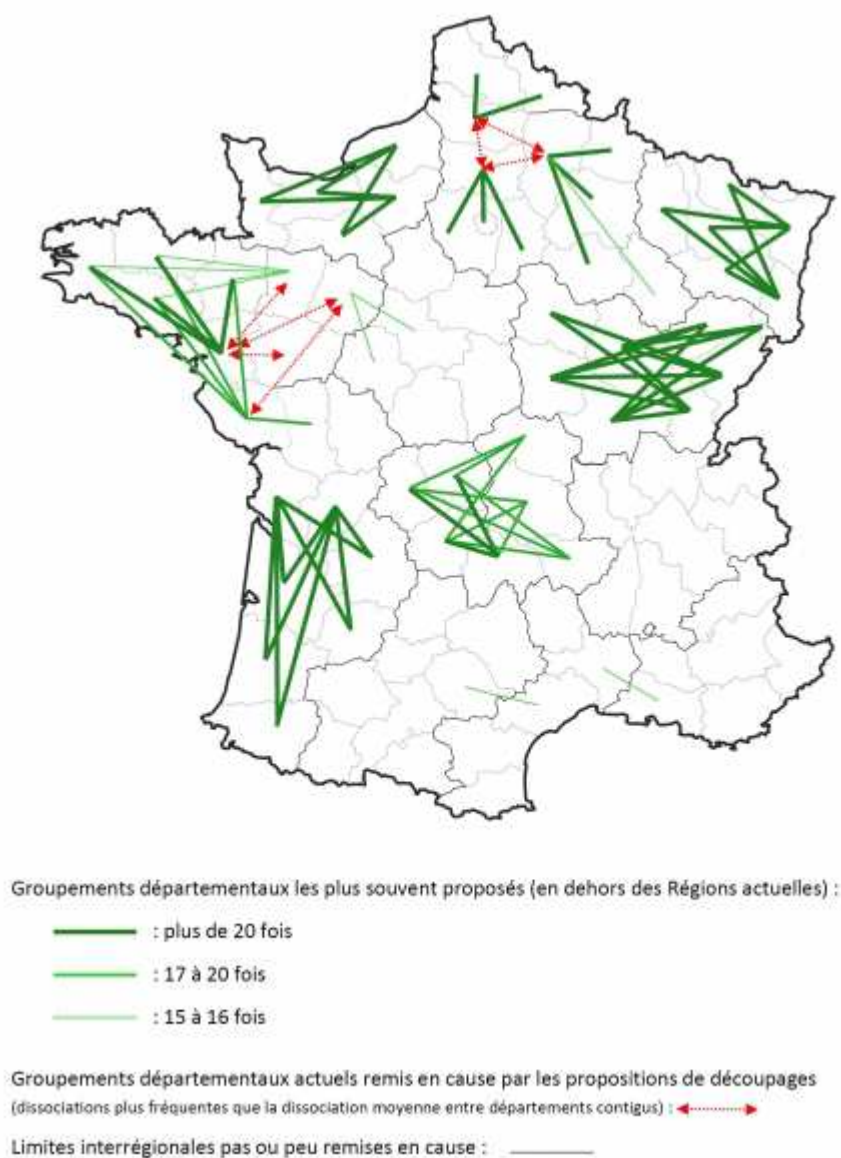
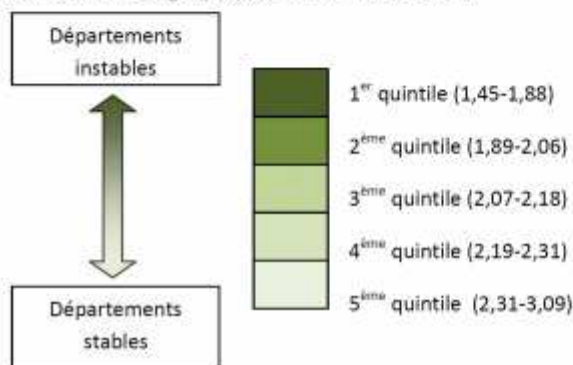


Figure 9 : L'instabilité des départements dans les distributions régionales proposées entre 1851 et 1990



Coefficient de variation de l'intégration régionale de chaque département avec l'ensemble des autres selon les découpages proposés entre 1851 et 1989



Conclusion

- 31 En France, l'idée de régionalisation s'est développée dans un contexte de confusion idéologique ancienne, liée à la variété des formes de courants de pensée politique qui ont présidé à la création des régions (Pasquier, 2012). Au-delà de cette diversité, l'analyse spatiale des découpages régionaux proposés en France entre 1850 et les années 2000 laisse entrevoir certaines lignes de fractures récurrentes et des ensembles régionaux plus ou moins stables. C'est en particulier le cas au Sud de la France où les régions inventées en 1956-1960 correspondent à des ensembles concordants avec la moyenne des découpages régionaux proposés depuis le milieu du XIX^e siècle. Dans une certaine mesure, il en est de même pour le Nord-Pas-de-Calais, l'Alsace, la Lorraine et l'Île-de-France. Au contraire, des zones aux limites plus incertaines, rattachées à des

ensembles géographiques variables, sont repérables dans le Bassin parisien. Ainsi, certaines régions créées en 1956-1960 n'apparaissent pas comme des réalités particulièrement prégnantes (Picardie, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes). Au contraire, des entités régionales régulièrement proposées par les régionalistes ne correspondant pas aux régions de 1956 (la Normandie unifiée, la Bretagne à cinq départements, la Bourgogne élargie à la Franche-Comté).

32 L'analyse spatiale des découpages régionaux permet de comprendre les différentes réactions exprimées face à la proposition de redécoupage régional formulé par F. Hollande au mois de juin 2014 et peut permettre d'en faire une typologie. Le premier type correspond à une stabilité du maillage (Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Corse). Le deuxième type rassemble les propositions de fusions acceptables ou attendues (Basse et Haute-Normandie, Bourgogne et Franche-Comté, l'Alsace et la Lorraine) qui correspondent à des associations anciennes ou à des demandes déjà formulées par divers acteurs du débat public. Le troisième type regroupe des régions dont la stabilité du maillage proposée est suspecte d'arrangements politiques (Bretagne, Pays-de-la-Loire, Aquitaine) du fait des controverses persistantes concernant leurs périmètres. Le quatrième type désigne les regroupements les plus contestés, du fait de la grande profondeur historique des découpages (Midi-Pyrénées et Languedoc Roussillon) provoquant une réaction très vive du président du conseil régional qui a mis en ligne une pétition contre ce scénario. Enfin, le dernier type regroupe les régions interstitielles les plus instables (Champagne-Ardenne-Picardie, Centre-Limousin-Poitou-Charentes) qui auraient sans doute nécessité une réflexion plus approfondie, afin notamment d'évaluer la pertinence éventuelle d'une réorganisation de leurs départements entre plusieurs régions.

33 L'actuel débat parlementaire et les éventuelles modifications qui seront introduites montreront la capacité des pouvoirs publics à adapter la structure territoriale des régions aux évolutions de l'opinion publique et à corriger certains choix antérieurs. Refondre le périmètre des régions françaises, comme le suggèrent de nombreux responsables politiques, implique toute une série d'enjeux spatiaux qu'il est nécessaire de méditer si l'on souhaite éviter des cotes trop mal taillées.

34 Toute refonte du maillage régional exige, en effet, la prise en compte de plusieurs contraintes théoriques incontournables :

35 - la complétude de la couverture régionale

Un découpage régional doit être continu et exhaustif. Il ne peut pas contenir de lacunes, y compris là où aucune région ne semble s'imposer de façon évidente. Un découpage ne peut donc pas se contenter de définir quelques régions à l'identité forte, ici ou là, sans avoir de réflexion parallèle sur le statut des zones interstitielles à l'identité plus confuse. Celles-ci peuvent être alors partagées entre plusieurs régions voisines.

36 - l'équilibre entre unité et diversité des entités régionales

Tout découpage doit tenir compte de l'hétérogénéité du territoire couvert. Il convient alors de décider si le maillage doit respecter un critère d'uniformité ou, au contraire, répondre à la différenciation spatiale par la constitution de régions elles-mêmes hétérogènes. Les régions doivent-elles posséder le même nombre d'habitants ? Avoir une superficie équivalente ? Peser le même poids démographique ? Disposer chacune d'une métropole puissante capable de structurer l'offre de centralité ? Le cas du Bassin parisien nous montre par exemple qu'il est difficile de constituer des régions pleinement autonomes dans

la mesure où aucune des grandes villes pouvant prétendre au titre de capitale régionale (Amiens, Caen, Orléans, Reims, Rouen, Tours) ne parvient à s'émanciper de l'influence de la métropole parisienne. Au contraire, les régions périphériques peuvent plus facilement compter sur l'existence d'une métropole régionale puissante et dynamique (Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Rennes, Strasbourg, Toulouse). Il y a là une inégalité interrégionale rarement prise en compte dans la réflexion sur les découpages régionaux. On peut également s'interroger sur la pertinence d'attribuer des fonctions administratives ou des compétences politiques uniformes à des régions de taille ou de poids démographique différents, situées dans des contextes géographiques variés, présentant des profils socio-économiques disparates ou ayant connu des trajectoires historiques divergentes.

37 - la cohérence entre les périmètres et les objectifs de la régionalisation

Les critères retenus pour découper les régions doivent être cohérents avec les objectifs qu'on assigne à ces entités. De même, les périmètres méritent d'être adaptés aux finalités poursuivies, qu'il s'agisse de concevoir l'organisation territoriale des différentes branches de l'administration déconcentrée de l'État, de promouvoir l'autonomie de collectivités territoriales démocratiquement élues ou de répartir des fonds d'investissement. Il n'existe en la matière aucun découpage parfait, capable de satisfaire simultanément tous les objectifs de façon optimale. C'est pourquoi, lorsqu'une pluralité de buts est assignée aux régions, une hiérarchisation des critères de découpage doit être trouvée. Il s'agit là d'un choix sous contrainte qui engage le corps politique tout entier.

38 Ne pas tenir compte de ces contraintes théoriques présente le risque de voir la réforme territoriale en cours se réduire à des rivalités géopolitiques entre le pouvoir central, soucieux de faire des économies en matière d'administration territoriale, et des pouvoirs locaux, forcément tentés d'empêcher toute remise en cause des avantages acquis (disparition de la région, perte du statut de capitale, dilution des réseaux d'influence locale). Éviter un tel écueil suppose de dépasser les tractations de cabinet au profit d'un large débat démocratique, capable de mettre en évidence toutes les implications des diverses options possibles. C'est à ce prix que le cadre régional pourra être véritablement réformé. Sans cela, on peut craindre que les réticences géopolitiques ne conduisent ou bien à des frustrations durables, ou bien à l'inertie territoriale si souvent observée depuis le début de la V^e République.

Bibliographie

Des DOI (Digital Object Identifier) sont automatiquement ajoutés aux références par Bilbo, l'outil d'annotation bibliographique d'OpenEdition.

Les utilisateurs des institutions abonnées à l'un des programmes freemium d'OpenEdition peuvent télécharger les références bibliographiques pour lesquelles Bilbo a trouvé un DOI.

Format

APA

MLA

Chicago

Le service d'export bibliographique est disponible pour les institutions qui ont souscrit à un des programmes freemium d'OpenEdition.

Si vous souhaitez que votre institution souscrive à l'un des programmes freemium d'OpenEdition et bénéficie de ses services, écrivez à : access@openedition.org.

Antoine S., 1960, « Les régions de programme et la géographie administrative française », *La Revue administrative*, vol. 13, No.76, 357-362.

- Bancal J., 1945, *Les circonscriptions administratives de la France, leurs origines, leur avenir. Contribution à l'étude de la géographie administrative*, Paris, Sirey.
- Barraque B., 1992, « Région, régionalismes et aménagement », *Strates*, No.6, <http://strates.revues.org/3523>.
- Bazoche M., 2008, *Département ou région ? Les réformes territoriales de Fénélon à Jacques Attali*, Paris, L'Harmattan.
- Bloch C. (dir.), 1913, *Les Divisions régionales de la France*, Paris, Alcan.
- Bord J.-P., Creagh R., Miossec J.-M., Roques G., Cattedra R., 2009, *Elisée Reclus - Paul Vidal de la Blache : Le géographe, la cité et le monde, hier et aujourd'hui - Autour de 1905*, Paris, L'Harmattan.
- Bourjol M., 1969, *Les Institutions régionales de 1789 à nos jours*, Paris, Berger-Levrault.
- Boutin C., Rouvillois F., 2003, *Décentraliser en France. Idéologies, histoire et prospective*, Paris, F.-X. De Guibert.
- Brennetot A. et al., 2012, *La Normandie en débat*, Bayeux, OREP Éditions.
- Brun M., 1938, *Départements et régions*, Paris, Les Presses modernes.
- Brunet R. et al., 1993, « Réflexion sur la région, treize ans après », *EspacesTemps Les Cahiers n° 51-52*, Les apories du territoire. Espaces, couper/coller, 64-83.
- Charles-Brun J., 1911 (rééd. 2004), *Le régionalisme*, Paris, CTHS.
- Format
APA
MLA
Chicago
- Le service d'export bibliographique est disponible pour les institutions qui ont souscrit à un des programmes freemium d'OpenEdition.
- Si vous souhaitez que votre institution souscrive à l'un des programmes freemium d'OpenEdition et bénéficie de ses services, écrivez à : access@openedition.org.
- Cohen A., 2006, « De la révolution nationale à l'Europe fédérale », *Le Mouvement Social*, vol. 217, No.4, 53-72.
DOI : [10.3917/lms.217.0053](https://doi.org/10.3917/lms.217.0053)
- Conseil régional de Basse-Normandie, 2007, *Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire*, Caen, 2 volumes et annexes.
- Damette F., 1968, *Le Territoire français et son aménagement*, Paris, Éditions sociales.
- DATAR, 2002, *Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*, Paris, La Documentation française.
- Flory T., 1966, *Le Mouvement régionaliste français*, Paris, Presses universitaires de France.
- Frémont A., 1976, « La région : essai sur l'espace vécu », in *Le Pensée géographique française contemporaine*, Mélanges offerts au professeur A. Meynier, Saint-Brieuc, Presses universitaires de Bretagne, 663-678.
- Gras C., Livet G., 1977, *Régions et régionalisme en France, du XVIII^e siècle à nos jours*, Paris, Presses universitaires de France.
- Gravier J.-F., 1970, *La question régionale*, Paris, Flammarion.
- Gravier J.-F., 1964, *L'Aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises*, Paris, Flammarion.
- Format
APA
MLA
Chicago
- Le service d'export bibliographique est disponible pour les institutions qui ont souscrit à un des programmes freemium d'OpenEdition.
- Si vous souhaitez que votre institution souscrive à l'un des programmes freemium d'OpenEdition et bénéficie de ses services, écrivez à : access@openedition.org.
- Gravier J.-F., 1956, « Organisation territoriale et expansion régionale », *Revue française de science politique*, T. 6, No.2, 291-300.
DOI : [10.3406/rfsp.1956.402690](https://doi.org/10.3406/rfsp.1956.402690)
- Gravier J.-F., 1949, *Mise en valeur de la France*, Paris, Le Portulan.

Gravier J.-F., 1947 (rééd., 1958), *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan.

Gravier J.-F., 1942, *Régions et nation*, Paris, Presses Universitaires de France.

Greilsammer I., 1975, « The Ideological Basis of French Regionalism », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 5, No.3, 83-100.

Guillet F., 2000, *Naissance de la Normandie, Genèse et épanouissement d'une image régionale en France, 1750-1850*, Annales de Normandie, Fédération des Sociétés Historiques et archéologiques de Normandie.

Hauser H., 1924, *Le problème du régionalisme. L'organisation gouvernementale française pendant la guerre*, Paris, Presses universitaires de France.

Hulbert F., 2011, *Le Pouvoir aux Régions. La reconstruction géopolitique du territoire français*, Paris, L'Harmattan.

Juillard E., 1967, « Historique de la notion de région dans la géographie française », *Cahiers de l'Institut d'Études politiques de Strasbourg*, rééd. *La "Région", contributions à une géographie générale des espaces régionaux*, Paris, Ophrys, 17-26.

Format

APA

MLA

Chicago

Le service d'export bibliographique est disponible pour les institutions qui ont souscrit à un des programmes freemium d'OpenEdition.

Si vous souhaitez que votre institution souscrive à l'un des programmes freemium d'OpenEdition et bénéficie de ses services, écrivez à : access@openedition.org.

Labasse J., 1960, « La portée géographique des programmes d'action régionale français », *Les Annales de Géographie*, vol. 69, No.374, 371-393.

DOI : [10.3406/geo.1960.14682](https://doi.org/10.3406/geo.1960.14682)

Laurent L., 2011, *Petits départements et grandes régions*, Paris, L'Harmattan.

LH2, « La Notoriété des présidents de conseils régionaux », sondage publié le 23 décembre 2009, réalisé en partenariat avec la presse régionale et France Bleu.

Masson J.-L., 1990, *Provinces, départements, régions*, Paris, Lanore.

Format

APA

MLA

Chicago

Le service d'export bibliographique est disponible pour les institutions qui ont souscrit à un des programmes freemium d'OpenEdition.

Si vous souhaitez que votre institution souscrive à l'un des programmes freemium d'OpenEdition et bénéficie de ses services, écrivez à : access@openedition.org.

Mercier G., 2001, « Entre science et patrie : Lecture du régionalisme de Paul Vidal de la Blache », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 45, No.126, 389-412.

DOI : [10.7202/023000ar](https://doi.org/10.7202/023000ar)

Mendès-France P., 1962, *La Républicaine moderne*, Paris, Gallimard.

Miossec J.-F., 2008, *Géohistoire de la régionalisation en France, L'horizon régional*, Paris, Presses universitaires de France.

Ohnet J.-M., 1995, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Le Livre de poche.

Pasquier R., 2011, *Le pouvoir régional, Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences-Po.

Piercy P., 1997, *La France, le fait régional*, Paris, Hachette.

Reynaud A., 1992, *Encyclopédie philosophique universelle. Les œuvres philosophiques*, tome 2, Paris, PUF.

Format

APA

MLA

Chicago

Le service d'export bibliographique est disponible pour les institutions qui ont souscrit à un des programmes freemium d'OpenEdition.

Si vous souhaitez que votre institution souscrive à l'un des programmes freemium d'OpenEdition et bénéficie de ses services, écrivez à : access@openedition.org.

Thisse J.-F., 1997, « De l'indétermination des régions et de quelques inconvénients qui en résultent », *L'Espace géographique*, vol. 26, No.2, 135-148.

DOI : 10.3406/spgeo.1997.1064

Vidal de la Blache P., 1903, *Tableau de la géographie de la France*, Paris, Hachette.

Vidal de la Blache P., 1910, « Régions françaises », *Revue de Paris*, No.6, 821-849.

Vidal de la Blache P., 1913, « La relativité des divisions régionales » in *Les divisions régionales de la France. Leçons faites à l'École des hautes études sociales*, Paris, Alcan, 3-13.

Wright J., 2003, *The Regionalist Movement in France, 1890-1914*, Jean Charles-Brun and French Political Thought, Oxford, Clarendon.

Notes

1 Cette volonté est confirmée lors d'un entretien télévisé donné sur BFM TV le 6 mai 2014. Cette fois-ci le Président mentionne la possibilité d'une réduction du nombre de régions à douze avant les élections prévues en 2015 et 2016.

2 Comité pour la Réforme des Collectivités Locales, *Il est temps de décider*, Rapport au Président de la République, 5 mars 2009.

3 Le rapport lui-même ne fournit aucune carte de redécoupage et ne donne aucun exemple précis de modification. Les cartes publiées dans la presse résultent souvent d'interprétations issues d'informations non sourcées.

4 À partir des années 1970, les propositions de découpages régionaux s'amenuisent, au fur et à mesure que le maillage régional instauré entre 1956 et 1960 s'impose peu à peu comme une nouvelle réalité.

5 Le mot a « un sens large qui renvoie à l'idée d'un découpage d'un ensemble spatial quelconque, les régions étant le résultat de ce découpage » (Reynaud, 1992, p. 232) ou « le découpage de l'espace fait partie de ces opérations élémentaires de logique qui consistent à faire des partitions » (Claval, 1993, p. 72).

6 R. Brunet souligne l'ambiguïté de ce « cartésianisme géographique » : « Nous n'avons pas à découper l'espace, il se découpe tout seul. Ou il s'agit de mailles de gestion, et elles sont déjà là ; ou il s'agit d'autre chose, et cela relève d'un réel à analyser » (Brunet, 1993, p. 69).

7 Les découpages régionaux proposés par des géographes universitaires ont été intégrés quand ils ont une vocation prescriptive ou s'ils se présentent comme une proposition alternative à des découpages opérationnels existants (par exemple : Foncin, 1898, Labasse, 1960, Noin, 1976, Lévy, 2014).

8 Certaines propositions de découpage se bornant à préciser un nombre de régions ou à mentionner des capitales régionales, sans préciser les limites des régions envisagées ou les groupements départementaux auxquels elles correspondent, n'ont pas pu être traitées dans les analyses qui suivent et n'ont donc pas été comptabilisées. C'est le cas de la proposition formulée en 1962 par P. Mendès-France dans *La République moderne*, l'auteur se contentant d'indiquer un nombre de régions sans préciser leur extension ou leurs limites.

9 Décret n° 60 516 du 2 juin 1960.










10 Hormis pour le club Jean Moulin, ces projets figurent dans Charles-Brun (1911). Ils n'ont pu être intégrés ici que dans l'analyse des capitales régionales et non dans celle des frontières régionales.

11 Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de D. Voynet, proposition de F. Hollande de supprimer les conseils départementaux d'ici à 2021.

12 Depuis 1960, aucun leader politique en exercice n'a formulé de proposition concrète de redécoupage régional.

13 Le coefficient de variation correspond au rapport entre la moyenne des liaisons du département avec tous les autres et l'écart-type.

Table des illustrations

	Titre	Figure 1 : Fréquence des découpages régionaux à finalité politique par décennie
	Crédits	Source : Brennetot, De Ruffray, 2013
	URL	http://cybergegeo.revues.org/docannexe/image/26376/img-1.png
	Fichier	image/png, 62k
	Titre	Figure 2 – Les villes les plus fréquemment proposées comme capitales dans les découpages régionaux formulés depuis le milieu du XIX ^e siècle
	Crédits	
	URL	http://cybergegeo.revues.org/docannexe/image/26376/img-2.jpg
	Fichier	image/jpeg, 1004k
	Titre	Figure 3 : Découpage régional proposé par M. Debré (1946)
	Crédits	
	URL	http://cybergegeo.revues.org/docannexe/image/26376/img-3.jpg
	Fichier	image/jpeg, 1,1M
	Titre	Figure 4 : Découpage régional proposé par P. Fougeyrollas (1968)
	Crédits	
	URL	http://cybergegeo.revues.org/docannexe/image/26376/img-4.jpg
	Fichier	image/jpeg, 720k
	Titre	Figure 5 : Découpage proposé par P. Vidal de la Blache (1910)
	Crédits	
	URL	http://cybergegeo.revues.org/docannexe/image/26376/img-5.jpg
	Fichier	image/jpeg, 732k
	Titre	Figure 6 : Les frontières régionales les plus fréquentes au sein des découpages proposés entre le milieu du XIX ^e siècle et 1960
	Crédits	
	URL	http://cybergegeo.revues.org/docannexe/image/26376/img-6.jpg
	Fichier	image/jpeg, 1,3M
	Titre	Figure 7 : Les groupements départementaux les plus fréquents au sein des 41 découpages régionaux proposés spontanément entre 1850 et 1960
	Crédits	
	URL	http://cybergegeo.revues.org/docannexe/image/26376/img-7.jpg
	Fichier	image/jpeg, 1,7M
	Titre	Figure 8 : Les propositions de modifications les plus fréquemment proposées pour réformer le découpage régional actuel (à partir de 32 découpages régionaux proposés entre 1960 et 2014)
	Crédits	
	URL	http://cybergegeo.revues.org/docannexe/image/26376/img-8.jpg
	Fichier	image/jpeg, 1,2M
	Titre	Figure 9 : L'instabilité des départements dans les distributions régionales proposées entre 1851 et 1990
	Crédits	
	URL	http://cybergegeo.revues.org/docannexe/image/26376/img-9.jpg
	Fichier	image/jpeg, 1,0M

Pour citer cet article

Référence électronique

Arnaud Brennetot et Sophie de Ruffray, « Découper la France en régions », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Débats, Quel découpage régional pour la France ?, mis en ligne le 23 juillet 2014, consulté le 30 août 2014. URL : <http://cybergeo.revues.org/26376> ; DOI : 10.4000/cybergeo.26376

Auteurs

Arnaud Brennetot

Maître de conférences en géographie,
UMR CNRS 6266 IDEES, Université de Rouen,
a.brennetot@wanadoo.fr

Articles du même auteur

Geohistory of “neoliberalism” [Texte intégral]

Rethinking the meanings of a malleable and shifting intellectual label
Article 677

Paru dans *Cybergeo : European Journal of Geography*, Politique, Culture, Représentations

Géohistoire du « néolibéralisme » [Texte intégral]

Retour sur une étiquette intellectuelle malléable et mouvante
Article 655

Paru dans *Cybergeo : European Journal of Geography*, Politique, Culture, Représentations

Dire l'Europe à travers le monde [Texte intégral]

Les mots des étudiants dans l'enquête EuroBroadMap
Article 630

Paru dans *Cybergeo : European Journal of Geography*, Politique, Culture, Représentations

Faut-il oublier Frank Lloyd Wright ? [Texte intégral]

Les [promesses](#) de l'habitation usonienne

Paru dans *Cybergeo : European Journal of Geography*, E-Topiques

Sophie de Ruffray

Professeur de géographie,
UMR CNRS 6266 IDEES, Université de Rouen,
sophie.deruffray@univ-rouen.fr

Droits d'auteur

© CNRS-UMR Géographie-cités 8504