



HAL
open science

Chapitre 3. Une grande région, de petits élus

Michel Catlla, Aurélia Troupel

► **To cite this version:**

Michel Catlla, Aurélia Troupel. Chapitre 3. Une grande région, de petits élus. Emmanuel Négrier; Vincent Simoulin. La fusion des régions. Le laboratoire d'Occitanie, Presses universitaires de Grenoble, pp.79-95, 2021, Libres cours Politique, 978-2-7061-4969-6. 10.3917/pug.negri.2021.02.0071 . hal-03138337

HAL Id: hal-03138337

<https://hal.umontpellier.fr/hal-03138337v1>

Submitted on 28 Jan 2025

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

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

Une grande région, de petits élus

Le travail politique dans un contexte de fusion

MICHEL CATLLA, AURÉLIA TROUPEL

Introduction

Le 3 juillet 2019, Hervé Morin, alors président de Régions de France, a été auditionné par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale⁴⁷. À cette occasion, il a rappelé les principaux objectifs de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions et a présenté les premières évaluations de la fusion des régions centrées sur des éléments de nature financière : économies d'échelle et gain d'efficience.

Cet aspect – qui pose en creux la question de la légitimité d'une telle réforme, dont le caractère autoritaire, impréparé et imparfait (Derdaele, 2016) est de plus en plus régulièrement souligné – a tendance à laisser dans l'ombre le fait que les premiers affectés par la fusion ont été les agents territoriaux et les conseillers régionaux.

Quatre ans après, le regard que les élus régionaux portent sur la fusion reste mitigé. Notre recherche repose sur les résultats d'une enquête exploratoire menée de mars à juillet 2019 auprès d'une cinquantaine de conseillers régionaux de cinq régions françaises auprès de qui nous avons administré un questionnaire comprenant plus de 80 questions de faits et d'opinion, ainsi que bon nombre de questions ouvertes permettant un traitement du verbatim. Cette phase exploratoire a été complétée par des entretiens approfondis auprès de quatre vice-présidents de la nouvelle région Occitanie. Le tableau ci-dessous indique la répartition précise de l'ensemble des entretiens :

Tableau 4. Échantillon des conseillers régionaux interrogés.

Région	Effectifs	Ratio	Conseiller	Conseiller Régional	Vice-
--------	-----------	-------	------------	---------------------	-------

		en %	régional	délégation	président
Bourgogne-Franche-Comté	5	9,6	1	1	3
Hauts-de-France	5	9,6	4	1	0
Nouvelle-Aquitaine	9	17,3	4	3	2
Occitanie	24	46,2	15	6	3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	9	17,3	4	4	1
Total	52	100,0	28	15	9

Plus précisément, les répondants au questionnaire administré à distance siègent essentiellement en Occitanie. Il s'agit à 54,0 % d'hommes et à 46,0 % de femmes. Parmi notre population, 52,0 % de nos répondants cumulent leur mandat régional avec un autre mandat. Au moment de l'enquête, 64,0 % des répondants sont des entrants au conseil régional, ce qui correspond à la moyenne nationale. 33,3 % des enquêtés sont de droite (Debout la France, Les Républicains, Modem, UDI) ; 47,1 % se positionnent à gauche (divers gauche, Europe Écologie Les Verts, Front de Gauche, Parti radical de gauche, Parti socialiste) ; 9,8 % émargent au Rassemblement national ; et 9,8 % se classent dans la modalité « autre » (qui renvoie notamment aux groupes dits régionalistes ou issus de la société civile).

Dans ce chapitre, nous discutons tout d'abord des effets de la fusion sur le profil des conseillers régionaux élus en 2015, leurs postures et leurs ressources. Dans un deuxième temps, en prenant le cas de l'Occitanie, nous analysons en quoi le processus inachevé de fusion génère un sentiment de déclassement auprès des élus. Ensuite, l'observation fine du travail au quotidien des élus nous permet de renseigner les transformations du travail politique dans un contexte de fusion, les difficultés rencontrées et la requalification même de leur travail. Dans un quatrième et dernier temps, nous restituons les ajustements engagés par les élus leur permettant de mener à bien leur mandat.

Les élus issus de la fusion des régions

Alors que leur nombre reste théoriquement le même, la loi du 16 janvier 2015, relative à la délimitation des régions, impacte directement la sociologie des conseillers régionaux. En effet, si l'Occitanie compte bien 158 élus,

correspondant à la somme des 67 élus de Languedoc-Roussillon et des 91 élus de Midi-Pyrénées, le nombre de sièges alloués à chaque département a lui, en revanche, connu quelques variations. Fusionner des régions ne peut pas se confondre avec une simple addition de deux entités préexistantes. Dans ce sens, la fusion modifie potentiellement le profil des élus régionaux.

Le système de répartition des élus selon les départements avait été introduit par la loi du 11 avril 2003 dans le but de rapprocher les élus des citoyens et s'inscrivait dans une refonte globale du mode d'élection des élus régionaux. Le mode de scrutin, adopté à ce moment-là, poursuivait un double objectif : faciliter l'identification des conseillers grâce à une attache territoriale et surtout améliorer la gouvernance des assemblées en allouant une prime majoritaire de 25 % des sièges à la liste arrivée en tête. En 2015, rien n'a changé dans le mode opératoire, sauf en ce qui concerne les sections départementales. D'une part, dans les nouvelles régions, leur nombre a augmenté. D'autre part, le nombre de sièges dont elles disposent a été revu à cette occasion. En décembre 2015, chaque bulletin comptait pour la nouvelle région Occitanie 158 candidats répartis en 13 sections départementales.

C'est la population du département qui détermine le nombre de candidats figurant sur la liste, comme cela était déjà le cas en 2004 et en 2010. Prenons l'exemple de la liste « Notre Sud en commun » menée par Carole Delga en 2015. La Haute-Garonne (38 candidats) et l'Hérault (32 candidats) ont présenté le plus grand nombre de candidats (ce nombre comprend systématiquement deux candidats supplémentaires pour faire face aux démissions potentielles en cours de mandat), tandis que l'Ariège (6 candidats) et la Lozère (4 candidats) en ont respectivement investi très peu. Le rapport est de quasiment 1 pour 10 entre le département le mieux représenté en Occitanie et celui qui l'est le moins au sein de la nouvelle région fusionnée.

Sans prétendre dresser une sociographie détaillée des élus des régions fusionnées, il nous semble, sur la base des témoignages recueillis auprès de conseillers régionaux, que trois éléments questionnent les profils des élus et leurs postures au prisme de la fusion.

Premièrement, ce qui ressort de ce scrutin régional sur la base de listes départementales, c'est le renvoi constant au département comme unité de référence de la politique régionale. Comme en attestent les élus interrogés, les campagnes régionales « se jouent au niveau départemental », on parle moins

d'une nouvelle région que d'une région comptant « 13 départements », l'attachement politique s'exprime en faveur du « département que l'on représente ». Ainsi, la fusion des régions maintient, voire renforce paradoxalement le niveau départemental dans la manière qu'ont les conseillers régionaux de se positionner. La référence au département peut apparaître comme improbable dans la mesure où la région ne dispose d'aucune prise institutionnelle sur les départements, mais elle est le gage exprimé par les élus à l'attention de leurs administrés et plus précisément de leurs électeurs. Dans ce sens, la fusion des régions n'est pas un simple procédé technique, mais bien l'expression d'une certaine vision de la décentralisation (Kada, 2015). Toujours à propos de cette pensée départementaliste, un des effets inattendus réside dans l'accentuation – réelle ou ressentie – de la fracture entre départements ruraux et départements urbains : « je m'engage en région pour défendre mon territoire » ; « il faut sortir mon département de l'enfermement » ; « mon département a beaucoup à gagner dans la nouvelle configuration régionale, mais aussi beaucoup à perdre si on reste dans notre coin », nous disent nos interlocuteurs. Ainsi, alors que les frontières régionales s'élargissent, l'ancrage local est privilégié par les élus, l'injonction à la proximité se renforce et une forme d'autochtonie est revendiquée par les conseillers régionaux : on ne se réclame pas de la région Occitanie, mais de Mende, Lunel, Saint-Gaudens ou Cahors. En Occitanie, même si Carole Delga, élue de la Haute-Garonne, a occupé le mandat de vice-présidente chargée de la ruralité lors de la précédente mandature, il n'en demeure pas moins que le monde de la ruralité est affiché comme victime collatérale de la fusion des régions.

Deuxièmement, la fusion des régions a modifié la magnitude des circonscriptions (Taagepera, Shugart, 1993). En effet, le ratio entre le nombre de sièges à pourvoir et le nombre de départements concernés permet de calculer, de manière théorique, le nombre de sièges revenant à chaque département. L'Occitanie est la région affichant la plus faible magnitude parmi l'ensemble des régions françaises ($n = 12$). À titre de comparaison, la magnitude est de 34 pour la région Hauts-de-France (170 sièges pour seulement 5 départements), ou de 21 pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (123 sièges pour 6 départements). Une magnitude faible suppose une compétition importante pour figurer sur les listes en position éligible.

De ce fait, l'hypothèse que nous avançons consiste à dire que les élus de la région Occitanie sont *a priori* particulièrement bien dotés – ressources politiques et sociales en lien avec les responsabilités locales et nationales, cumul de mandats, ancienneté et carrière de militant, niveau d'études élevé, etc., autant de modalités vérifiées dans notre questionnaire exploratoire – en comparaison des conseillers de la précédente mandature et des régions ayant une magnitude élevée. La fusion des régions modifie en effet la magnitude électorale et remanie par voie de conséquence la sociographie des élus régionaux en retenant pour l'essentiel le « haut du panier », c'est-à-dire les candidats figurant dans le premier quart des listes.

La région, parce qu'elle est accessible par scrutin de liste et non par scrutin uninominal, devient le refuge des « fonctionnaires de l'organisation », notamment les secrétaires fédéraux⁴⁸ qui trouvent dans ce mandat une rétribution de leur engagement partisan (Négrier *et al.*, 2011). Ce phénomène s'amplifie dans un contexte de forte concurrence interne. La compétition pour figurer en bonne position sur les listes départementales est renforcée par l'effet mécanique de la magnitude d'autant qu'elle est concomitante d'éléments de contexte – retrait des figures emblématiques que sont Martin Malvy et Georges Frêche – qui permettent une telle mise en concurrence. En somme, siègent dans les régions fusionnées à faible magnitude des élus bien dotés, expérimentés et redevables à leur organisation politique.

Troisièmement, le poids des conseillers issus du Front national (Rassemblement national depuis 2018) a considérablement augmenté dans la nouvelle région Occitanie. En Midi-Pyrénées, il n'y avait aucun élu affilié à ce groupe jusqu'en 2015, et en Languedoc-Roussillon, on en comptait 10. Aujourd'hui, le groupe Rassemblement national compte 36 élus, soit presque 1 élu sur 4 après avoir recueilli 31,9 % des suffrages exprimés au second tour (contre 44,8 % pour la liste conduite par Carole Delga et 21,3 % pour celle de Dominique Reynié). Cet élément est d'autant plus marquant en Occitanie que se sont succédé deux vagues roses en 2004 et 2010 comme en témoignent deux élus de l'exécutif.

« La fusion a changé le rapport aux partis politiques. Il n'y a pas uniquement la fusion, c'est un mouvement plus large avec les élections de 2017 qui ont rebattu les cartes, les Gilets jaunes qui marquent une défiance vis-à-vis des partis politiques, etc., mais la fusion des régions joue son rôle aussi. Les formations politiques ne disparaissent pas, mais elles sont d'autant plus fragilisées dans ce contexte et avec l'amplification de l'effet territorial.

Concrètement, alors que le PS était en position de force et de quasi-monopole avec Malvy, aujourd'hui avec Delga on va davantage se réclamer des valeurs socialistes que du parti en lui-même » (5^e vice-présidente Occitanie).

« Politiquement le paysage a changé. Avant en Midi-Pyrénées il n'y avait pas de FN, maintenant on en compte une quarantaine. C'est très difficile de travailler avec eux. Il n'y a pas de débat possible. Ils ne produisent rien dans les discussions et en commission, ils se contentent de ne pas prendre part au vote. Avant, on avait une droite avec qui je ne partageais pas toutes les idées mais avec qui on pouvait avancer sur certains dossiers. Avec le FN c'est impossible » (9^e vice-président Occitanie).

La relation des conseillers aux organisations politiques s'en trouve modifiée pour deux raisons essentiellement. D'une part, le rapprochement des élus vers les partis est devenu un réel enjeu dans la concurrence exacerbée pour obtenir une place éligible, même lorsque les organisations politiques s'effondrent au niveau national comme c'est le cas pour le Parti socialiste. D'autre part, la menace que représente le Rassemblement national pousse les élus des autres groupes à tenir des postures politiques. En effet, face à un mouvement conquérant – c'est en Occitanie que le Rassemblement national a réalisé sa plus importante progression entre les deux tours –, une réaction de parade se met en place ; elle passe par l'affichage de valeurs et par un travail renforcé au sein des commissions.

Fusionner sans fusionner vraiment

Les nouvelles régions fusionnées se caractérisent par leur taille importante. Si cet élément peut être présenté comme un atout par certains (« importante force de frappe » ; « on a un poids politique et économique au niveau national » ; « on est plus attractifs et on a un rayonnement qu'on n'avait pas avant »), il n'en demeure pas moins que la gestion au quotidien d'une institution couvrant des espaces si vastes ne va pas sans poser des difficultés. Cela a d'ailleurs été anticipé par les commentateurs de la loi du 16 juillet 2015 qui comparent les régions fusionnées à des pays européens (Marcou, 2015, p. 896), mais sans forcément disposer des mêmes ressources : « On n'assume pas d'avoir doublé de taille. On est comme un petit pays européen mais avec des moyens équivalents à un grand département », témoigne une élue de la région Occitanie.

Au-delà de sa simple taille, la composition de ce nouveau territoire invite à prendre en considération certains éléments jusqu'alors ignorés lors de la brève

phase de conception du projet de fusion des régions. Nous distinguons trois configurations de fusion. Celle qui permet un recentrage régional (Grand Est, Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes et Hauts-de-France) dans le cas où une ancienne région – portée par une métropole forte : Strasbourg, Bordeaux, Lyon et Lille – monte en puissance au détriment de l'autre et récupère au passage des sièges. La deuxième configuration (Normandie, Bourgogne-Franche-Comté) se présente comme équilibrée dans le sens où les forces en présence se stabilisent d'elles-mêmes au regard d'une répartition des ressources éclatée : dans un cas, entre Le Havre, Rouen et Caen ; dans l'autre cas, entre Dijon, Besançon, Montbéliard, Chalon-sur-Saône, Belfort et Mâcon. La troisième configuration (Occitanie) est une forme hybride des deux précédentes : d'une part, il y a bien une ancienne région qui récupère la capitale régionale ; d'autre part, le nombre de sièges alloués aux départements des anciennes régions n'a évolué que marginalement. Se font face-à-face deux métropoles équivalentes que rien ne peut réellement départager. C'est un régime de *statu quo* qui marque l'Occitanie, un équilibre dosé, affiché et revendiqué par la présidente Carole Delga et son équipe.

En Occitanie, le processus de fusion repose sur une recherche permanente d'équilibres entre les deux anciennes régions, voire entre les deux métropoles : Montpellier et Toulouse. L'Occitanie se présente comme une seule entité comprenant en réalité deux composantes en compétition, faisant valoir leurs héritages et leurs singularités. À l'occasion de la fusion des régions, « il s'agit ici de réunir des espaces certes différents mais aux forces et faiblesses assez symétriques. C'est le cas pour l'emploi et la démographie [...]. C'est le cas pour le rayonnement urbain, la nouvelle région étant la seule à fusionner deux territoires dotés, chacun, d'une métropole » (Négrier *et al.*, 2016, p. 114). À cela s'ajoute le fait qu'il s'agit de mettre ensemble les « bons élèves » de l'Ouest et les « mauvais garçons » de l'Est au regard des traditions partisans et des relations qu'entretiennent les élites locales avec les appareils nationaux. Le nom même qui a été choisi pour cette nouvelle région traduit cette dualité : « Occitanie Pyrénées Méditerranée ».

Le choix d'une structuration en bi-site a été affiché comme la condition permettant de maintenir une logique d'équité entre les deux anciennes régions, de respecter les pratiques inscrites dans les organisations, d'assurer une conduite du changement institutionnel de manière incrémentale. De la part

des élus régionaux, les appréhensions vis-à-vis des effets de la fusion étaient importantes dès 2015 : « Dès le début je savais qu'il y aurait de la relégation » ; « Fusionner ça revient à s'éloigner des centres de décision et des citoyens » ; « On avait anticipé que la fusion allait déclasser certains territoires » ; « Avec le regroupement des régions on allait devoir se soumettre au plus fort ».

Ces craintes perdurent en 2019 et elles s'étendent à l'exercice même du mandat dans un contexte de fusion : « Avec un territoire aussi vaste il y a une emprise du cabinet et des services qui est de plus en plus importante » ; « On est en train de produire de nouvelles périphéries » ; « Je craignais un éloignement des lieux de décision et ça se confirme tous les jours ».

Élaborer une région bicéphale est, en Occitanie, la condition pour atteindre un stade de fusion, en même temps que cette posture attise des réflexes comparatifs à tous les niveaux : entre anciennes régions, entre départements, entre métropoles. Davantage que de l'appréhension, la fusion génère un sentiment d'injustice dans le traitement des affaires régionales. Tout passe au crible de la comparaison et le sentiment d'être floué est prégnant. Les élus distinguent assez clairement les gagnants (la présidente de la nouvelle grande région) et les perdants (« mon ancienne région », « mon département », « ma métropole ») de la fusion. Malgré les précautions prises pour maintenir un équilibre, il n'en demeure pas moins un sentiment de déclassement de la part des conseillers régionaux, toujours convaincus d'avoir perdu quelque chose. Le sentiment d'être relégué, d'être déclassé est fort et cela que les élus fassent partie de la majorité ou de l'opposition.

Un travail politique requalifié

La cinquantaine de témoignages recueillis auprès d'élus régionaux nous renseigne sur les effets de la fusion ressentis sur leur travail quotidien. Tous s'accordent pour dire que la fusion – dans les cas où il y a bien eu fusion – affecte les manières de s'approprier le mandat et ce constat est d'autant plus vif auprès des élus ayant reconduit leur mandat en 2015. En effet, la comparaison entre l'ancienne mouture et la nouvelle révèle d'autant mieux les effets du changement institutionnel sur le travail des élus politiques (Négrier, Simoulin, 2018).

Avant d'analyser les conséquences de la fusion sur le travail politique, il convient de revenir sur les activités propres aux élus de la région (Catlla *et al.*,

2012 ; Verdier, Gardon, 2014 ; Troupel, 2018). Bien évidemment, selon que le conseiller soit membre de l'exécutif ou qu'il émarge au sein de l'opposition, le spectre des activités varie considérablement. Il est difficile de lister de manière exhaustive l'ensemble des activités propres aux élus. Nous pouvons toutefois distinguer, d'une part, les activités qui se jouent au sein de l'hôtel de région essentiellement tournées vers un travail délibératif (commissions thématiques, assemblée plénière) et, d'autre part, les activités qui s'exercent en dehors, sur les territoires, dans une visée de représentation au contact des partenaires et des citoyens.

Les élus évoquent cette séparation entre ce qui relève d'un travail entre soi et reposant sur l'expertise de dossiers et l'analyse de rapports, et des activités d'interaction avec les destinataires de leur action. Ce sont ces dernières qui sont prisées par les élus : représenter la région au sein d'instances, rencontrer des partenaires, dialoguer avec les citoyens. C'est dans ces activités que les élus régionaux expriment leur engagement politique, mais c'est aussi en empruntant cette voie, loin des dossiers, qu'ils sont en capacité de gagner en visibilité.

L'ensemble de ces activités occupe les élus une bonne partie de la semaine. En effet, même lorsqu'ils conservent une activité professionnelle en dehors de leur mandat (ce qui est le cas pour plus d'un conseiller rencontré sur deux) ou bien qu'ils occupent un autre mandat politique (c'est le cas pour la moitié d'entre eux, essentiellement un mandat municipal : maire, adjoint ou conseiller), ils déclarent consacrer de 20 à 30 heures hebdomadaires au mandat régional. Une amplitude est observable entre les élus de l'opposition les moins sollicités (moins de 20 heures hebdomadaires) et les élus en charge d'une vice-présidence (plus de 40 heures par semaine). Au-delà de tels décomptes, deux phénomènes significatifs peuvent être identifiés.

Premièrement, l'agenda politique des élus régionaux doit désormais intégrer des temps consacrés aux déplacements comme composante du travail politique. Si elle modifie la charge de travail de certains élus, la fusion des régions a considérablement étendu les plages consacrées aux déplacements. Les élus évaluent en moyenne à une à deux journées par semaine le temps passé au sein de l'enceinte de l'hôtel de région. Le reste du temps est consacré à des activités sur le terrain. Avec la fusion des régions, les élus sont maintenant contraints, notamment dans leurs missions de représentation, d'étendre leur territoire

d'action. Pour le cas de la région Occitanie, la transformation se traduit par la couverture de 8 à 13 départements. C'est pourquoi le temps consacré aux transports atteint jusqu'à 15 heures hebdomadaires pour certains élus. Cette surabondance de déplacements est critiquée par certains commentateurs et certains élus de l'opposition qui n'y voient que des dépenses, alors même qu'ils participent pleinement à la construction des nouvelles régions. Nous reproduisons ci-dessous un extrait d'entretien qui rappelle cette injonction à parcourir la région, mais qui précise également les intentions et les effets escomptés.

« Je suis profondément Toulousaine et je suis perçue comme telle également. Du coup, il a fallu que je fasse la preuve que j'étais en mesure d'être l'élue de tous en Occitanie. Ça se traduit concrètement par des séjours réguliers et prolongés en ex-Languedoc-Roussillon. Il fallait en passer par là pour rassurer. Je suis en moyenne à 4 000 ou 5 000 kilomètres par mois pour assurer cette présence physique. La région est très grande et certaines zones se sentent exclues de tout. Ils ont le sentiment d'être les perdants dans cette affaire. C'est sûr que quand je suis en déplacement au fin fond de la Lozère, je ne suis pas à l'hôtel de région avec les services, mais il faut en passer par là. Pour d'autres zones, comme le département de l'Aude, c'est différent car ils sont au cœur de la nouvelle région » (5^e vice-présidente Occitanie).

Se déplacer ce n'est pas tant se rendre à une assemblée plénière délocalisée. C'est surtout un moyen pour les élus d'éviter que prenne forme et se développe tout sentiment de déclassement, d'exclusion ou d'abandon. La question des équilibres entre anciennes régions est une préoccupation prégnante et les déplacements contribuent à mettre sous contrôle le sentiment d'avoir perdu quelque chose lors de la fusion. Nombreux sont les élus qui disent que leur ancienne région a été rétrogradée à la suite de la fusion ou que l'ancienne capitale régionale n'a plus le même poids qu'avant.

Si les déplacements contribuent à rétablir une forme de confiance, il n'en demeure pas moins que les kilomètres usent les élus. Non seulement la fusion des régions a accentué les difficultés inhérentes à la gestion des temporalités des professionnels de la politique en région avec des agendas politiques de plus en plus comprimés (Marrel, Payre, 2018), mais les effets en termes de santé au travail sont exprimés. L'intensification du travail politique en lien avec la mise en œuvre d'une grande région épuise les élus.

« Ma charge de travail a terriblement augmenté. Elle était déjà énorme quand on était à 8 départements, mais maintenant avec 13 c'est exponentiel. En revanche, les moyens alloués n'ont pas évolué. On est souvent en déplacement et on n'a qu'un pool de 15 véhicules

disponibles. Je ne dispose que d'un seul assistant qui s'occupe vraiment de tout, il est sur les rotules, au bord du burn-out. Je crois qu'une telle austérité est liée au souhait de ne pas afficher des dépenses qui peuvent être interprétées par certains comme des dépenses inutiles. C'est très symbolique, mais au quotidien ça pèse énormément sur les élus et les assistants. On y laisse des plumes » (4^e vice-présidente Occitanie).

Un tel témoignage est loin d'être isolé ou anecdotique. Il exprime une forme d'épuisement dans l'exercice du travail politique en région dans un contexte marqué par une augmentation de la charge de travail et des responsabilités et d'un maintien des moyens alloués. Au-delà des effets immédiats de la fusion sur l'exercice du mandat régional, nous avons également noté que ce changement institutionnel a des effets sur les projections professionnelles des élus, sur les carrières. En effet, chez les élus qui ne souhaitent pas se représenter en 2021, les raisons invoquées renvoient à leur état de fatigue : « C'est l'usure, j'ai besoin de souffler » ; « Je ne prolonge pas pour cause d'épuisement » ; « J'arrête la région, il y a trop de déplacements ».

Deuxièmement, l'élargissement des régions implique un éloignement réel ou ressenti des élus vis-à-vis des citoyens, ce qui questionne la notion de proximité. En effet, les déplacements ne renvoient pas seulement à une question de disponibilité et de planification, mais également au maintien des relations entre les élus et les citoyens. Les élus font face à des impératifs professionnels imposés de l'extérieur, « *from above* » (d'en-haut) (Evetts, 2003) : il faut être là, au plus près, au contact.

« Il y a une réelle peur des gens de l'éloignement. Cette peur n'est pas objective, mais elle est vécue. Quand je vais dans le Tarn-et-Garonne, on me dit que l'on me voit moins maintenant que la région est immense. Mais c'est faux, je vais à la rencontre des citoyens autant, si ce n'est davantage, qu'avant. Il y a des départements qui sont plus affectés que d'autres par ce phénomène, certains se sentent délaissés, d'autres sont jaloux de ce qu'ils projettent ailleurs. Il faut donc compenser en assurant des visites physiques, il faut être vu partout et par tous » (4^e vice-présidente Occitanie).

Une telle injonction à la proximité pour les élus n'est tenable qu'au prix de nombreux déplacements. Les limites sont rapidement atteintes dès lors que les zones à couvrir sont étendues, éloignées ou difficiles d'accès.

« Le maillage du territoire est un souhait, mais c'est quasiment impossible de l'assurer pleinement. Par exemple, pour aller en Lozère, il faut quasiment deux jours pour assurer les déplacements et les rencontres. Mais l'agenda ne nous permet pas de bloquer deux jours pour une rencontre en Lozère. Résultat : je n'y suis pas allée durant ce mandat » (4^e vice-présidente Occitanie).

Les effets pervers apparaissent : soit le mandat est exclusivement orienté vers un travail de représentation éloignant l' élu des scènes délibératives, soit le conseiller ne parvient pas à répondre à l'ensemble des sollicitations, ce qui lui sera amèrement reproché. Pour pallier cela, deux dispositifs ont été mis en place, l'un technique et l'autre institutionnel.

D'une part, les régions fusionnées ont considérablement étendu l'usage des visioconférences permettant d'organiser des réunions entre élus et services sur différents sites. Cela implique des équipements, mais également une synchronisation des agendas à distance. Désormais, chacun veille à ce que son smartphone ne soit jamais en rupture de charge et les e-mails sont consultés en temps réel.

D'autre part, un tel dispositif technique n'est réellement utile qu'entre membres de la région, qu'ils soient élus ou agents. Pour maintenir des liens serrés, continus et denses avec les partenaires, une présence physique est toujours requise. Pour cela, la région Occitanie s'est dotée d'un réseau de « maisons de la région ». Ces espaces disséminés sur l'ensemble des départements (une douzaine en 2019) permettent de relayer l'ensemble des services et des missions de la région : « Ça sert à la région pour avoir des relais sur les territoires, mais aussi pour faire remonter des demandes vers la région. »

En contexte de fusion, les élus régionaux ont vu leur travail se modifier et certains d'entre eux peuvent pâtir de cette situation. Toutefois, la fusion engage les élus à expliciter leurs démarches, à développer des espaces d'échange et de concertation, à mailler le territoire et aller à la rencontre des destinataires, à prendre en compte les retours de terrain et à les intégrer dans leur action. Ce sont des effets inattendus de la fusion sur le travail quotidien des élus régionaux. Les relations avec les partenaires, les destinataires, les citoyens ont été reconsidérées par les élus régionaux du fait de la fusion et cela requalifie leur travail en termes de mobilité spatiale, de réactivité temporelle et de réceptivité des besoins et des demandes.

Multiples designs organisationnels de fusion

Au cours de notre enquête, nous avons demandé aux conseillers d'interpréter en un seul mot la fusion des régions. De cet exercice, il ressort clairement quatre groupes cohérents de mots ayant un poids équivalent et renvoyant chacun à une dimension organisationnelle.

Le premier concerne les objectifs et les visées de la fusion : « opportunité », « démagogie », « décision politique parisienne », « bricolage », etc. Ce qui ressort, c'est un changement organisationnel qui échappe aux destinataires qui n'ont pas été associés à l'élaboration du nouveau projet régional et un flou dans les attendus d'une telle prise d'initiative. Cette incertitude initiale questionne la conduite du changement institutionnel ainsi que les résistances qui surviennent dès lors que les finalités sont mal connues, qu'il y a une absence de concertation ou que la stabilité de l'organisation est menacée.

Le deuxième registre touche au périmètre de la nouvelle organisation. Il y a ici un consensus exprimant non seulement sa large étendue, mais surtout sa taille excessive : « grande », « trop grande », « trop vaste », « grosse », etc. Les frontières de l'organisation ayant été repoussées, les supposés régionalismes culturels sont ébranlés (Pasquier, 2012). Il devient difficile pour les conseillers de considérer les membres de la nouvelle région comme un ensemble cohérent, partageant une même identité, ayant des liens de dépendance entre eux, évoluant dans des environnements familiers. En définitive, la question porte moins sur la taille de la région en elle-même que sur les restructurations internes que ce changement d'échelle génère.

Troisièmement, les conseillers sélectionnent des mots faisant référence aux effets de ce changement organisationnel, essentiellement en termes de coûts financiers : « gaspillage financier », « dépenses supplémentaires », « gabegie d'argent public », etc. Ce que les conseillers expriment, c'est la performance de l'organisation au prisme exclusif des coûts générés. Nous sommes ici dans le registre du contrôle des résultats consécutif à la fusion des régions. Les attendus affichés relevaient essentiellement d'économies d'échelle, or ces dernières ne sont pas mesurées par les conseillers.

Le quatrième groupe fait référence au fonctionnement de la nouvelle organisation et seules les difficultés sont soulignées : « complexité », « compliqué », « confusion », « difficile », etc. C'est le dessein même d'une organisation qui est ici abordé, à savoir la capacité des membres d'une organisation – les élus et les agents – à coopérer (Catlla, 2007). En effet, la coopération suppose au minimum une division du travail, des formes de leadership, des règles plus ou moins formelles et un système de sanctions et d'incitations permettant de maintenir une cohésion des membres. La fusion

des régions a intégralement réinitialisé ces éléments obligeant les membres de la nouvelle région à inventer de nouvelles modalités de coopération.

Ce simple recensement des mots illustrant la fusion est révélateur d'un malaise organisationnel (Terssac, 2013) au regard des initiatives gouvernementales à l'origine des fusions qui semblent déconnectées des attentes locales, des identités professionnelles qui sont bousculées par l'intégration de nouveaux membres, des résultats attendus qui demeurent non atteints du point de vue financier et des modalités de coopération qui sont remises en question.

Il est désormais clair que, si la fusion initiée par la loi du 16 janvier 2015 modifie le travail politique des conseillers régionaux, elle suppose également des changements organisationnels considérables. Même si les régions françaises sont des institutions relativement jeunes, il n'en demeure pas moins qu'elles sont devenues incontournables dans quasiment tous les domaines d'action publique. Des routines se sont mises en place au sein de chaque région, des approches distinctes ont été privilégiées selon les contextes, des missions ont été interprétées selon des sensibilités et des perceptions différentes d'une région à l'autre. La fusion impose des reconfigurations organisationnelles qui dépendent des contextes culturels (Crozier, 1963) dans lesquels les anciennes régions se sont développées, organisées et établies durant près de 30 ans.

Au regard du choc culturel auquel sont confrontées les organisations régionales à l'occasion de leur fusion, au moins trois scénarios sont théoriquement envisageables. Le cas de la région Occitanie présente une combinatoire de ces divers scénarios.

D'abord les différences organisationnelles peuvent être ignorées ou minimisées. Dans ce cas, la région fusionnée s'expose à un aveuglement organisationnel et à une recrudescence inéluctable des dysfonctionnements (Boussard *et al.*, 2004). Ignorer les différences ne signifie pas pour autant ne pas en être conscient, mais plutôt ne pas rechercher à les réduire. C'est typiquement le cas dans le domaine de l'agriculture comme en témoigne ce conseiller spécialiste de la question.

« Avec la fusion, on y a gagné en spécialisation. Pour le dire rapidement, l'ancien Languedoc-Roussillon, c'est essentiellement du vin et l'ex-Midi-Pyrénées, c'est davantage l'élevage. C'est probablement différent dans d'autres domaines qui essaient de rééquilibrer, mais en agriculture on ne va pas essayer de tout homogénéiser, ça n'a pas de sens. Au contraire, on spécialise et on s'appuie sur l'existant » (9^e vice-président Occitanie).

Dans cette configuration, les différences deviennent des ressources, elles sont rendues publiques comme étant autant de spécialités que la nouvelle région peut valoriser. On peut imaginer qu'il en va de même dans le domaine du tourisme avec une région qui désormais dispose d'équipements en montagne et sur le littoral.

Ensuite, un deuxième scénario consiste à retenir le schéma organisationnel d'une des régions et à l'imposer au niveau de la nouvelle région fusionnée. Une forme d'ethnocentrisme organisationnel – *the best way* – dictant la bonne manière de faire pourrait alors apparaître et séparer les membres entre ceux qui savent et ceux qui doivent apprendre, elle accroît la distance entre un « eux » et un « nous ». Une telle configuration a été un temps envisagée dans le domaine de la culture, ce qui aurait fait apparaître une forme de leadership d'une ancienne région au détriment de l'autre. Finalement, face aux antagonismes prévisibles entre les deux anciennes entités toujours prégnantes, il a été décidé de faire coexister, non sans difficultés, deux modèles organisationnels.

« Les services à Toulouse et à Montpellier ont été en compétition immédiate entre eux pour imposer leurs vues, leurs manières de faire. Les approches étaient effectivement très différentes. Mais en plus ils ne s'entendaient pas, ils ne se parlaient pas. Il y avait une lutte pour savoir qui aurait le leadership [...] En matière de subvention dans le domaine culturel, en Midi-Pyrénées c'était plutôt une logique territoriale qui primait, sensible au monde rural et avec un souci de la proximité avec les publics en mettant en place des animateurs de territoire. En Languedoc-Roussillon on était davantage dans le soutien à des grands événements, c'était plus élitiste, avec une recherche de visibilité nationale et internationale. Bref deux logiques bien distinctes. Aujourd'hui l'idée n'est pas de remplacer l'une par l'autre, mais plutôt de voir quelles combinaisons sont envisageables pour avoir une politique non pas homogène sur l'ensemble du territoire mais cohérente » (4^e vice-présidente Occitanie).

L'idée est bien d'éviter qu'un seul modèle organisationnel ainsi que les visions et les logiques d'action dont il est dépositaire ne s'impose. Cela est probablement le cas pour certaines politiques sectorielles comme celles des transports, de la recherche ou de l'éducation. L'enjeu est la coexistence de ces deux modèles, la recherche de complémentarités, dans le souci de se prémunir d'un sentiment de confiscation, de relégation, de reniement ou de subordination.

Enfin, le scénario universaliste – *the only way* – est envisageable et consiste à inventer une nouvelle organisation qui s'appliquerait à tous et partout selon les

mêmes modalités. Difficile alors de répondre aux cas particuliers, aux exceptions ou aux singularités. Dans le domaine du développement économique, c'est cette voie qui a été privilégiée à la suite d'une mise à plat de l'existant.

« La fusion a donné un coup d'accélérateur à la région qui est quand même une institution qui connaît des formes d'inertie. Ça oblige les gens à se rencontrer, à travailler ensemble, à trouver de nouvelles solutions. Ça a été un peu difficile au début, surtout dans les services, mais au bout de 3 ans on a trouvé nos marques » (5^e vice-présidente Occitanie).

La fusion est dans ce cas perçue comme une opportunité de mettre en discussion les manières de faire, d'initier de nouvelles actions, de réactiver le dialogue. Une telle démarche a permis de recenser les procédures existantes au sein des services concernés, de les évaluer et d'inventer de nouveaux outils mieux adaptés. Au-delà, les réunions préparatoires à ces réorganisations permettent de repenser les pratiques des agents, des élus et de leurs relations dans un contexte de division du travail.

Si les voies de la réorganisation régionale sont multiples, elles demeurent inabouties. Les élus témoignent en effet de la nécessité de prolonger la reconfiguration du design organisationnel tant au niveau des dispositifs – « prolonger l'harmonisation des procédés » – que des dispositions « harmoniser les cultures des services, les méthodes de travail ». La notion d'harmonisation est indissociable de celle de fusion, puisqu'elle en est la condition de réussite. Néanmoins, les moyens mis en place pour engager les négociations requises à l'harmonisation des cadres d'action, des règles et des procédures, des pratiques et des représentations semblent se limiter à la seule adoption des mêmes instruments pour gouverner (Lafage-Coutens *et al.*, 2019). Des marges de progression en matière d'harmonisation sont indéniables notamment au regard des pratiques et des représentations, ce qui place le processus de changement sur un temps long : « c'est long, difficile et houleux, mais on y arrivera ».

Conclusion

Nous avons abordé les logiques distinctes selon lesquelles la fusion s'opère, nous nous sommes centrés sur les caractéristiques des acteurs de la fusion que sont les conseillers régionaux et sur les effets qu'a la fusion sur leur activité.

Les expériences de fusions de collectivités territoriales ont fait l'objet d'un phénomène de *merge mania* (Kitchener, Gask, 2003) jusqu'à atteindre un seuil

de *merge bashing* de la part de certains élus régionaux, notamment ceux de l'opposition. Les principales critiques visent les coûts de la fusion (déplacements, location de salles, nivellement des salaires des agents par le haut, indemnités des élus revues à la hausse dans certaines régions, casse sociale auprès de certains agents réaffectés ou en souffrance en cas de placardisation, etc.). Les économies escomptées par les promoteurs de la fusion ne sont pas au rendez-vous. Sur ce point, le rapport de la Chambre régionale des comptes (CRC) Occitanie, enquête « Les nouvelles régions » (2019) est plus nuancé :

« Les coûts et les économies liés à la fusion des deux anciennes régions n'ont pas pu être évalués de manière fiable et complète, en raison de l'évolution des périmètres, des transferts de compétence, des incertitudes comptables et de la difficulté à dissocier le coût des nouvelles politiques lancées par l'exécutif élu en décembre 2015 des coûts spécifiques occasionnés par l'évolution institutionnelle » (CRC, 2019, p. 6).

« À défaut de chiffrage, des évaluations qualitatives ont été menées [...] Il résulte de ces travaux, comme des éléments recueillis par la chambre, que l'évolution du périmètre des actions, des méthodes comptables, des priorités et des compétences ne permet pas une évaluation consolidée fiable et précise du coût de la fusion des deux anciennes régions [...] Les évolutions d'agrégats tirées de l'analyse financière ne permettent qu'une appréciation imparfaite des coûts de la fusion [...] La comptabilité analytique et l'analyse financière n'ont pas permis d'isoler la part des coûts spécifiquement afférents à la fusion des régions de celle qui résultait des nouvelles orientations politiques » (CRC, 2019, pp. 93-94).

En donnant la parole aux élus, il apparaît que l'innovation n'est pas là où on l'attendait. Avec le processus de fusion, il ne s'agit pas tant de produire une économie d'échelle, ni de s'engager dans une simplification administrative, mais plutôt d'une opportunité de rompre avec des routines politiques. Cette opération est complexe dans la mesure où elle est en partie inattendue, qu'il faut reprendre la main sur l'organisation régionale et son management et aller à la reconquête des administrés qui manifestent un sentiment d'éloignement. Malgré les difficultés rencontrées au quotidien, les élus régionaux affichent de l'optimisme quant à l'avenir de leurs régions dont le processus de *reengineering* reste à parfaire.

47. Régions de France [anciennement Association des régions de France] est une association qui représente les régions françaises auprès des pouvoirs publics français et des institutions européennes. De son côté, l'Assemblée nationale dispose d'une délégation composée de députés et dédiée aux thèmes afférents aux collectivités territoriales et à la décentralisation. À ce titre, cette délégation produit des rapports d'information sur divers sujets.

48. Notons que les secrétaires fédéraux sont majoritairement des hommes. Cela ne va pas sans questionner le placement des femmes dans les listes régionales paritaires qui imposent l'alternance entre hommes et femmes, mais n'imposent pas de réserver la première place à un homme et une femme à égalité comme tête de section départementale. Les probabilités d'être élu ou élue varient considérablement selon ce classement, d'autant plus dans les départements bénéficiant de peu de sièges. Cette situation explique probablement qu'il y ait des changements de départements qui s'opèrent pour certains candidats entre les deux tours.