TRAVAUX PRÉPARATOIRES · ANNÉE ZÉRO
Cette fiche n'a aucune valeur légale, ni même scientifique. C'est un exercice : en la lisant, en la contredisant, nous apprenons ensemble le travail de base du citoyen d'une démocratie référendaire, et nous préparons le terrain des travaux dont l'Année Zéro aura besoin, le jour où ils deviendront officiels et constitutionnels.

THÈME X. LES TERRITOIRES ET LES SERVICES PUBLICS · QUESTION OUVERTE

QUESTION 49

Le rétablissement des anciennes régions

1 LIRE La question | 2 VÉRIFIER Le dossier | 3 PESER Le débat | 4 ÉPROUVER La loyauté | 5 RETRACER La genèse

La Constitution d'urgence ne tranche pas cette question : elle ne dessine pas la carte des régions et ne dit pas qui peut la modifier. Elle pose que le pouvoir monte de la base (Titre VII, article premier) et qu'aucune structure supra-communale ne s'impose à une commune sans le vote de ses électeurs (Titre VII, article 2), sans étendre cette règle aux régions. La loi, ou le peuple par un référendum d'initiative citoyenne, en déciderait.

VOTATION · QUESTION N° 49

Le droit, pour les électeurs d'une ancienne région fusionnée, de la rétablir par référendum

Approuvez-vous que les électeurs de chacune des anciennes régions fusionnées en 2016 puissent décider, par référendum, de la rétablir ?

OUI NON

SI LE OUI L'EMPORTE
Une loi ouvre aux électeurs de chacune des 16 anciennes régions fusionnées le droit de décider, par référendum, son rétablissement comme région.

SI LE NON L'EMPORTE
Les limites des régions restent modifiées par la loi, après consultation des conseils régionaux et des conseils départementaux intéressés.

En bref

La loi du 16 janvier 2015 a ramené la France métropolitaine de 22 à 13 régions au 1er janvier 2016 : 16 anciennes régions ont été fusionnées en 7 nouvelles, sans vote des habitants. Aujourd'hui, seule une loi peut modifier cette carte. En Alsace, la contestation a conduit à créer la Collectivité européenne d'Alsace en 2021 ; le 8 avril 2026, l'Assemblée nationale a voté en première lecture un texte qui la ferait sortir du Grand Est, sous réserve d'un référendum local. La question ne rétablit aucune région : elle demande si les électeurs de chaque ancienne région doivent recevoir le droit d'en décider eux-mêmes.

Ce que la question ne fait pas

- Elle ne rétablit aucune région par elle-même : elle ouvre un droit, que les électeurs de chaque ancienne région exerceraient ou non.
- Elle ne revient pas aux 22 régions d'avant 2016 : là où personne ne demande de vote, ou là où le vote confirme la fusion, la carte reste ce qu'elle est.
- Elle ne donne pas de voix aux électeurs du reste de la région fusionnée, que le départ d'un territoire touche pourtant : c'est la principale objection, exposée dans la fiche.

- Elle ne règle ni le partage des biens, des dettes et des personnels, ni le coût de la séparation : une loi devrait le faire.
- Elle ne touche ni aux départements, ni aux communes, ni aux compétences des régions.

ÉTAPE 2 SUR 5 · VÉRIFIER

2 Le dossier

Avant de peser, vérifier : ce que dit le droit aujourd'hui, le texte exact soumis au vote, les faits sur lesquels chacun peut s'appuyer, quel que soit son camp, et ce que l'on sait du coût.

Ce que dit le droit aujourd'hui

La carte actuelle vient de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015, entrée en vigueur le 1er janvier 2016. Pour la modifier, la règle est celle du code général des collectivités territoriales : « Les limites territoriales des régions sont modifiées par la loi après consultation des conseils régionaux et des conseils départementaux intéressés » (article L4122-1). Les assemblées sont consultées ; les électeurs ne le sont pas.

La Constitution de 1958 permet une consultation, sans l'imposer : « La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi » (article 72-1, troisième alinéa). Selon la réponse du gouvernement publiée le 7 février 2017, le Conseil constitutionnel a jugé qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose de consulter les collectivités avant une loi qui modifie leurs limites.

La Charte européenne de l'autonomie locale, traité du Conseil de l'Europe, prévoit que pour toute modification des limites territoriales locales « les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement » (article 5). Le 22 mars 2016, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe s'est dit préoccupé de ce que, pour la loi du 16 janvier 2015, « les régions n'ont pas été consultées préalablement de manière effective » (recommandation 384). Le gouvernement a répondu qu'un traité ne peut ajouter à la procédure législative fixée par la Constitution.

Une ancienne région n'est plus une collectivité : elle n'a ni assemblée ni liste électorale propre. Le référendum local du droit actuel (code général des collectivités territoriales, articles LO1112-1 à LO1112-7) ne lui est donc pas applicable ; la proposition de loi sur l'Alsace votée le 8 avril 2026 s'appuie sur les électeurs d'une collectivité qui existe, la Collectivité européenne d'Alsace.

Sources : code général des collectivités territoriales, article L4122-1 ; Assemblée nationale, question écrite n° 95417, réponse du 7 février 2017 ; Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, recommandation 384 (2016) ; Assemblée nationale, texte adopté n° 264, 8 avril 2026.

Le texte soumis au vote

Aucun texte n'est encore rédigé : il faudrait une loi, qui dirait qui vote, à quelle majorité, et comment se partagent les biens et les dettes. La Constitution d'urgence en donne le principe, et une règle voisine écrite pour les communes :

> Article premier. Du principe de subsidiarité ascendante. Toute compétence appartient à l'échelon le plus proche du citoyen capable de l'exercer. Elle ne remonte à un échelon supérieur que si l'échelon inférieur ne peut manifestement l'assumer, et par décision expresse de celui-ci. Le pouvoir ne se délègue pas du sommet vers la base : il s'élève de la base vers le sommet, dans la stricte mesure du nécessaire.
>
> […]
>
> Nulle intercommunalité, métropole ou structure supra-communale ne peut être imposée à une commune sans le consentement de ses électeurs, exprimé par référendum local ; y prennent part les électeurs inscrits sur les listes électorales de la commune, et le consentement est acquis à la majorité des suffrages exprimés, sans condition de participation. Le regroupement procède du libre choix des communes, jamais de la contrainte.

Constitution d'urgence, Titre VII, article premier, et Titre VII, article 2 (extrait)

Dispositions liées : le financement des échelons autres que la commune (Titre VII, article 3) ; la question 48, sur la fermeture des services publics de proximité ; la question 50, sur l'élection du maire.

Les faits, chacun avec sa source

1. La loi du 16 janvier 2015 a fait passer la France métropolitaine de 22 à 13 régions au 1er janvier 2016, en fusionnant 16 anciennes régions en 7 nouvelles ; les 6 autres, et les régions d'outre-mer, n'ont pas changé. Les départements pouvaient changer de région pendant 3 ans, à condition d'obtenir l'accord de leur région d'origine : ce droit d'option n'a pas été utilisé.
   Source : Le Club des juristes, « Les grandes régions ont 10 ans : l'âge de raison ? », 29 janvier 2025.
2. Selon la Cour des comptes (2019), « les fusions ont entraîné des surcoûts importants » : l'alignement des régimes indemnitaires des agents représenterait 49,35 à 53,35 millions d'euros de dépenses annuelles supplémentaires en 2021 par rapport à 2016 ; les indemnités des élus ont augmenté d'environ 8 % de 2015 à 2018 dans les régions fusionnées, contre 0,6 % ailleurs. La Cour conclut : « Les économies de gestion attendues ne sont donc pas encore au rendez-vous. » Le gouvernement de l'époque en annonçait 10 milliards d'euros à long terme.
   Sources : Cour des comptes, « Les finances publiques locales 2019 », fascicule 2, 24 septembre 2019 ; Banque des territoires, 24 septembre 2019.
3. Selon une étude de la direction générale des collectivités locales (2021), les dépenses de fonctionnement sont restées à leur niveau de 2015 dans toutes les régions, fusionnées ou non ; l'investissement a progressé plus vite dans les régions fusionnées et leur capacité de désendettement s'est améliorée ; l'étude ne relève pas d'économies d'échelle.
   Source : Le Club des juristes, 29 janvier 2025.
4. Le 22 mars 2016, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a relevé que, pour la loi de 2015, « les régions n'ont pas été consultées préalablement de manière effective », et a demandé à la France une législation qui définisse les procédures de consultation, notamment pour la modification des limites territoriales.
   Sources : Conseil de l'Europe, recommandation 384 (2016) ; Banque des territoires, 10 mars 2016.
5. En Alsace, la Collectivité européenne d'Alsace a remplacé les 2 départements le 1er janvier 2021, au sein du Grand Est. Du 21 décembre 2021 au 15 février 2022, elle a organisé une consultation sans valeur juridique : à la question « L'Alsace doit-elle sortir du Grand Est pour redevenir une région à part entière ? », 153 844 bulletins ont été comptés, dont 92,4 % de oui, soit une participation d'environ 12 % des électeurs inscrits.
   Source : Weka, 22 février 2022.
6. Le 8 avril 2026, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture, par 131 voix contre 100, une proposition de loi qui ferait de l'Alsace une collectivité à statut particulier hors du Grand Est, à condition que les électeurs de la seule Collectivité européenne d'Alsace l'approuvent par référendum local ; elle prendrait effet au prochain renouvellement des conseils régionaux. Le gouvernement a relevé l'absence d'étude d'impact et d'avis du Conseil d'État ; un député de Moselle a objecté que la réforme toucherait les 5,6 millions d'habitants du Grand Est. En avril 2026, le Sénat ne l'avait pas inscrite à son ordre du jour.
   Sources : Assemblée nationale, texte adopté n° 264 ; LCP, avril 2026.

Le coût et les effets estimés

Non chiffré. Aucune estimation publique du coût d'un rétablissement n'a été trouvée, et le texte voté le 8 avril 2026 pour l'Alsace n'était accompagné d'aucune étude d'impact. Le seul repère est celui de la fusion elle-même : la Cour des comptes a constaté des surcoûts de transition (systèmes d'information, harmonisation des régimes indemnitaires par le haut) et un surcoût pérenne de 3,8 millions d'euros par an pour les indemnités des élus des 7 régions fusionnées. Une séparation supposerait de partager les biens, les dettes, les personnels et les contrats en cours. Si vous connaissez une évaluation sérieuse, dites-le en commentaire.

ÉTAPE 3 SUR 5 · PESER

3 Le débat

Les 2 camps, à force égale. Un argument vous semble plus fort que l'un de ceux-ci ? Proposez-le en commentaire, sur la fiche en ligne : s'il est retenu, il remplace le plus faible, et votre nom figure dans la genèse de la fiche.

LES MEILLEURES RAISONS DE VOTER OUI

- La carte de 2016 a été tracée sans que les habitants soient consultés, et sans consultation effective des régions elles-mêmes, comme l'a relevé le Conseil de l'Europe en 2016. Donner le vote aux électeurs répare ce défaut d'origine, quel que soit le résultat.
- Les économies qui justifiaient la réforme ne sont pas venues : la Cour des comptes a constaté en 2019 des surcoûts importants, et l'étude de 2021 ne relève aucune économie d'échelle. Une réforme qui n'a pas tenu sa promesse peut être remise au vote.
- En Alsace, la demande dure depuis 10 ans : une collectivité créée en 2021, une consultation en 2022, un vote de l'Assemblée nationale en 2026. Une règle générale, la même pour toutes les anciennes régions, vaut mieux qu'une loi écrite pour un seul territoire.
- Plus une région est vaste, plus la décision s'éloigne : le Grand Est réunit 5,6 millions d'habitants et 3 anciennes régions. La question prolonge pour les régions ce que la Constitution d'urgence pose pour les communes : aucun regroupement sans le consentement des électeurs.
- C'est un droit, pas une obligation : là où la fusion est acceptée, rien ne change, et un vote qui la confirme lui donne la légitimité qui lui manquait. Le débat est tranché par ceux qui vivent dans le territoire, au lieu de revenir à chaque législature.

LES MEILLEURES RAISONS DE VOTER NON

- Défaire coûte autant que faire : les surcoûts de la fusion (systèmes d'information, régimes indemnitaires alignés par le haut) sont acquis et ne se récupèrent pas ; une séparation ajouterait les siens, pour des régions qui ont mis 10 ans à s'organiser.
- Ceux qui restent ne votent pas : le départ de l'Alsace modifierait le budget, la dette et les services de la Lorraine et de la Champagne-Ardenne, soit la majorité des 5,6 millions d'habitants du Grand Est. Une décision qui engage toute une région ne peut pas appartenir à une seule de ses parties.
- La demande n'est pas démontrée : la consultation alsacienne de 2022 a réuni environ 12 % des inscrits, et aucune autre ancienne région n'a connu de mouvement comparable. Un référendum à faible participation pourrait défaire une région contre l'indifférence du plus grand nombre.
- Les régions conduisent des politiques longues (lycées, trains régionaux, aides aux entreprises) : selon l'étude de 2021, l'investissement a progressé plus vite dans les régions fusionnées et leur capacité de désendettement s'est améliorée. Une carte révocable à tout moment fragilise ces engagements.
- La carte du pays relève de la Nation : laisser chaque territoire décider seul de son périmètre ouvre la voie à des régions très inégales en taille et en ressources, et à des séparations fondées sur l'identité. Le gouvernement a relevé, en avril 2026, qu'aucune étude d'impact ni aucun avis du Conseil d'État n'éclairait le cas alsacien.

LA POSITION DU #PIC, À PART

Le #PIC, le Pari de l'Intelligence Collective, ne tranche pas cette question : il la pose, et la pose loyalement, pour qu'elle soit enfin décidée par le peuple. C'est à vous de trancher.

ÉTAPE 4 SUR 5 · ÉPROUVER

4 La loyauté

Une question loyale ne plaide pas sa propre réponse. Voici les 7 épreuves que celle-ci a subies, et ce qui reste ouvert.

Base juridique — En délibération

Aujourd'hui, seule la loi modifie les limites des régions (code général des collectivités territoriales, article L4122-1), et la Constitution de 1958 ne prévoit qu'une consultation des électeurs (article 72-1). Sous la Constitution d'urgence, une loi adoptée par le peuple pourrait ouvrir ce droit (Titre I, article 6) ; elle devrait définir le corps électoral d'une ancienne région, qui n'existe plus comme collectivité, et dire si le reste de la région est consulté.

Unité de la matière — Satisfaite

Un seul objet : le droit, pour les électeurs d'une ancienne région, de décider son rétablissement. Le partage des biens et des dettes en est la conséquence nécessaire, non une matière distincte.

Clarté En délibération

« Les anciennes régions fusionnées en 2016 » désigne 16 régions, que le bulletin ne nomme pas. « La rétablir » ne dit ni quand, ni avec quelles compétences, ni ce que devient la région amputée ; et le libellé ne dit pas qui déclenche le vote.

Libellé inversé Satisfaite

Écrite à l'envers : « Approuvez-vous que la carte des régions issue de la loi du 16 janvier 2015 ne puisse être modifiée que par la loi, sans référendum dans les anciennes régions ? » Elle reste aussi neutre.

Aucune conséquence présumée Satisfaite

La question ne promet ni économies ni proximité, et ne prédit aucun coût ; les effets juridiques sont exposés à part.

Noyau intangible Sans objet

Sans objet : aucun des droits du noyau intangible n'est en jeu (Titre XVIII, article 3).

Contrôle préalable de la question Sans objet

Sans objet aujourd'hui : aucune Cour ne contrôle cette fiche tant que la Constitution d'urgence n'est pas adoptée (Titre XIX, article 3).

Ce qui reste ouvert : votre aide est demandée

- Les électeurs du reste de la région fusionnée doivent-ils voter aussi, être seulement consultés, ou n'avoir aucune voix ?
- Qui déclenche le référendum (l'agora locale, une pétition, les élus) et faut-il un seuil de participation, puisque la consultation alsacienne de 2022 n'a réuni qu'environ 12 % des inscrits ?
- Qui paie la séparation, et comment se partagent les biens, les dettes et les personnels ? Un département pourrait-il, par le même vote, changer de région ?

ÉTAPE 5 SUR 5 · RETRACER

5 La genèse

D'où vient la question, comment elle a changé, et qui l'a fait changer.

Origine

Proposition de la rédaction du #PIC (liste des 100 questions du 5 octobre 2026). La carte des 13 régions métropolitaines date de la loi du 16 janvier 2015 ; le 8 avril 2026, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture une proposition de loi qui ferait sortir l'Alsace du Grand Est, sous réserve d'un référendum local.

Versions

Version 1 `11 novembre 2026`

Première rédaction de la fiche.

Formulations écartées, et pourquoi

- « Voulez-vous défaire les grandes régions imposées d'en haut en 2016 ? » Écartée : « imposées d'en haut » plaide pour le oui, et la question défait toute la carte d'un seul vote national, sans demander leur avis aux électeurs de chaque région.
- « Approuvez-vous le rétablissement des 22 régions métropolitaines d'avant 2016 ? » Écartée : elle impose le retour en arrière partout, y compris là où la fusion est acceptée : l'électeur qui veut laisser chaque territoire décider ne trouve pas sa réponse.
- « Approuvez-vous que l'Alsace redevienne une région à part entière ? » Écartée : elle ferait voter tout le pays sur un seul territoire, sans poser de règle pour les autres ; la question retenue donne le même droit à chacune des 16 anciennes régions.

Prévisions datées

Aucune prévision chiffrée n'a encore été avancée sur cette question. Toute prévision formulée en commentaire sera consignée, datée et sous le nom de son auteur, pour être un jour confrontée à l'événement, comme la Constitution d'urgence l'exige des experts (Titre II, article 7).

Contributeurs

Les commentaires qui feront évoluer cette fiche seront cités, avec le nom de leur auteur, dans sa version en ligne.

POUR ALLER PLUS LOIN

Ce que nous instituons, dans la Constitution d'urgence : la subsidiarité ascendante · le consentement des électeurs à tout regroupement

La riposte, dans l'Autodéfense : « Trente-cinq mille communes, c'est l'émiettement : il faut mutualiser »

Ce que cela combat, dans le Lexique du Pouvoir : La décentralisation en trompe-l'œil

Pour comprendre, dans l'Abécédaire : Le duel jacobins-girondins · Le fédéralisme et la confédération

Débattez, contredisez, améliorez

La fiche en ligne vous attend : vos arguments, vos objections, vos corrections. Celui dont la remarque change la fiche est cité, avec son nom, dans sa genèse.

Ce vote n'a aucune valeur légale ni scientifique : c'est un apprentissage collectif, et ce n'est en aucune manière une mesure de l'opinion. Le #PIC prépare une application de vote citoyen, libre : jusqu'à l'adoption de la Constitution d'urgence, elle fera entendre la voix du peuple sans force contraignante ; dès l'Année Zéro, c'est elle qui fera foi.

pari-intelligence-collective.org/ric/theme-x-territoires-services-publics/question-49-anciennes-regions/

Le #PIC, le Pari de l'Intelligence Collective · pari-intelligence-collective.org · Fiche n° 49, version 1 du 11 novembre 2026. La version en ligne est la version de référence : elle évolue avec vos commentaires.