

Jean-Philippe ATZENHOFFER

Economiste

25/02/2019

## Note de recherche<sup>1</sup>

### *Identité, culture et institutions*

#### Introduction

La fusion des régions émanant de la réforme de 2015 a suscité de nombreuses interrogations et critiques en raison de deux manquements :

- 1) L'absence de participation des citoyens. Imposée de manière top-down, sans prendre en compte les aspirations des habitants des régions, et en violation de la charte européenne de l'autonomie locale. Autrement dit, il s'agit d'un défaut de démocratie.
- 2) L'absence de prise en compte des identités locales. Les nouvelles régions n'ont pas de substrat historique ou culturel, ce qui est d'ailleurs une conséquence du défaut de démocratie et de la méthode top-down employée pour redessiner la carte.

Ces deux manquements sont à l'origine d'un « nouveau malaise alsacien », qui se traduit par un rejet de la région Grand Est dans une très large partie de la population (comme l'attestent les sondages). Mais, outre la question démocratique, la défiance créée par la fusion des régions entraîne aussi un problème économique.

---

<sup>1</sup> Texte reçu en février 2019, dont le contenu a été présenté lors de la conférence-débat APR du 10 octobre 2018 « *l'avenir institutionnel de l'Alsace* », organisée à la Faculté Eco-Gestion de l'Unistra.

Dans un premier temps, nous étudierons les liens entre l'identité et les institutions, que le redécoupage régional risque d'affecter négativement. Dans un deuxième temps, nous verrons que la démocratie locale, en favorisant la confiance et la coopération, est un facteur positif pour le développement économique. La conclusion discutera des options institutionnelles à venir pour l'Alsace.

## Interaction entre la culture et les institutions

« *Il faut oublier les régions historiques, pas nos identités* ». Jean Rottner, président de la région Grand Est (DNA 28 février 2018).

On entend assez souvent que la réforme des régions ne change rien aux identités, qu'il s'agit d'une simple réorganisation administrative. Ainsi, en affirmant que l'effacement de la Région Alsace dans la nouvelle Région Grand Est n'affecte pas l'identité et la culture, on fait l'hypothèse que les institutions n'ont pas d'incidence sur ces facteurs.

Le problème, c'est que cette prétendue dichotomie entre les institutions et l'identité est démentie tant par de nombreux exemples historiques, que par la recherche récente en économie. Alberto Alesina, professeur à Harvard de renommée mondiale, a recensé des centaines d'études scientifiques qui étudient justement les relations entre l'identité et les institutions (Alesina, 2015). Il apparaît que la culture et l'identité - définis comme les valeurs partagées par des groupes d'individus - ont un impact réel sur l'évolution et le fonctionnement des institutions locales. Mais surtout, les institutions ont en retour une influence sur les valeurs partagées par les individus.

Par exemple, suite à la division de l'Allemagne entre la RDA et la RFA, les mentalités collectives ont divergé. Alesina et Fuchs-Schündeln (2007) ont établi que les habitants de la RDA ont développé une préférence plus marquée pour l'interventionnisme de l'État dans l'économie. Depuis la réunification, on constate une convergence des valeurs, qui devrait d'ailleurs être complète d'ici deux générations. Ce processus très graduel est difficilement tangible et perceptible, mais les enquêtes réalisées périodiquement montrent qu'il est bien réel.

D'une manière générale, les régions ayant une reconnaissance institutionnelle conservent une culture régionale bien plus vivace car les habitants s'identifient plus facilement aux symboles représentant leur identité. Elles ont bien évidemment aussi les capacités de mettre en place des politiques publiques pour soutenir la culture régionale. C'est le cas du Pays Basque ou de la Catalogne en Espagne, où l'identité est plus vivante que du côté français. C'est aussi le cas du Pays de Galles, en pleine renaissance depuis que le gouvernement britannique l'a doté d'une assemblée en 1999, et dont les moyens d'actions ont été étoffés depuis.

En Alsace, si la question de l'affaiblissement de l'identité et de la culture est présente de longue date, son intégration dans un grand ensemble l'exacerbe et fait naître de nouvelles craintes. Si on prend un peu de recul historique, l'Alsace est le fruit d'une histoire particulièrement mouvementée, et sa reconnaissance institutionnelle très aléatoire. Entre le Conseil Souverain sous la domination

française, ou le Reichsland sous domination allemande, les institutions ont varié considérablement. Et après tout, le statut de Région est relativement récent, puisqu'il ne date que de 1960 en tant que simple circonscription administrative, et de 1982 comme collectivité territoriale. Ce n'est donc pas la première fois que l'Alsace subit un changement significatif de ses institutions, et l'Alsace a bien existé avant d'avoir le statut de Région.

Toutefois, par rapport aux expériences antérieures, l'Alsace n'a jamais été intégrée dans un ensemble plus vaste qui tend à effacer sa visibilité (hormis la tragique période nazie où elle a été intégrée dans le Gau Oberrhein). L'expérience récente est donc différente, car les régions historiques se retrouvent en quelque sorte concurrencées par une nouvelle institution. On constate que le Grand Est affecte négativement l'image de l'Alsace et sa représentation symbolique (disparition des plaques minéralogiques, du site touristique Trip Advisor, etc.). Ce risque d'effacement était prévisible, et avait déjà été souligné par l'institut européen Jacques Delors en 2015. Mais il est d'autant plus réel que les discussions au sein de l'Assemblée Régionale et de l'exécutif actuel montrent qu'il y a une volonté de créer une nouvelle identité régionale Grand Est.

## **L'importance de la démocratie pour la coopération et la confiance**

Depuis quelques années, divers travaux suggèrent que les institutions qui sont choisies démocratiquement par les individus favorisent la coopération avec les politiques menées. Cette idée a été confirmée par une expérimentation de Dal Bò, Foster et Putterman (2010). Ils ont fait jouer des situations de « dilemme du prisonnier » dans lesquelles les participants peuvent voter à la simple majorité un système d'amende pour ceux qui ne coopèrent pas. Dans d'autres situations, c'est un logiciel qui choisit le système d'amende et qui l'impose aux participants. Dans le cas « démocratique », le niveau de coopération est 40% supérieur à celui qui est décidé de manière exogène par l'ordinateur.

De nombreuses autres études empiriques confirment cet effet positif de la démocratie à l'échelle locale. Par exemple, Frey (1998) a montré que les cantons suisses qui ont la participation démocratique la plus aboutie (votations) ont un taux d'évasion fiscale plus faible. L'idée étant que les citoyens impliqués dans la vie publique sont plus susceptibles de respecter les règles communes, y compris le consentement à l'impôt. Depuis les travaux d'Elinor Ostrom (1992), un très large champ de littérature a étudié la manière dont les communautés locales mettent en place des institutions pour la gestion des ressources naturelles communes. Il en ressort que l'implication des acteurs locaux est indispensable à la fois pour la mise en place d'institutions efficaces, et pour le respect des décisions et des normes choisies.

Ainsi, les individus qui participent démocratiquement aux choix des institutions adoptent un comportement bien plus coopératif avec les politiques mises en place. En revanche, lorsque les politiques sont perçues comme étant imposées de l'extérieur, la coopération s'effrite et les politiques - pourtant identiques - sont nettement moins efficaces. La confiance disparaît et laisse la place à un climat de défiance.

Or, la confiance est indispensable à l'activité économique et aux échanges. *Virtuellement, tout échange commercial contient une part de confiance, comme toute transaction qui s'inscrit dans la durée*, disait le Prix Nobel Kenneth Arrow en 1972. Algan et Cahuc (2014) ont montré que la confiance affecte positivement le développement économique, l'innovation, et la productivité des entreprises. *Le niveau de confiance qui existe dans une société est un facteur clé de la croissance économique*, selon Yann Algan, (DNA 16 janvier 2018).

Au niveau régional, ceci est confirmé par une étude statistique montrant que le niveau de confiance dans les 289 régions européennes est corrélé positivement avec le PIB régional (Weckrotha, Kemppainen et Sørensen 2015).

Malheureusement, la France est marquée depuis longtemps par un climat de défiance très fort, qui s'est traduit par le mouvement des Gilets Jaunes. Néanmoins, elle dispose d'un atout par la présence de ses nombreuses identités locales, qui peuvent être une source de confiance. Notamment, on sait que le principal aspect positif d'une culture régionale est qu'elle a tendance à renforcer les liens de confiance entre les habitants. Le chercheur italien Guido Tabellini (2015) a montré que la culture régionale, vecteur de confiance et de respect de l'autre, a un lien fort avec le développement économique.

En Alsace, l'avantage lié au sentiment d'appartenance se traduit dans les chiffres des dons. L'Alsace a le taux de don monétaire le plus élevé de France (32% des foyers imposables, contre 23,4% en moyenne en France en 2014). On retrouve les mêmes résultats pour le don du sang. Le département du Bas-Rhin regroupe 2,6 % des dons pour 1,7 % de la population française, et les chiffres pour le Haut-Rhin sont respectivement 2,0 % et 1,1 %. L'engagement associatif et le bénévolat sont également particulièrement développés en Alsace. La Bretagne, autre région historique à forte identité, présente également des données très favorables dans ces domaines.

Par conséquent, disposer d'un fort *capital social* est un atout pour une région. Putnam (1993) a montré que les régions italiennes qui ont une forte tradition d'engagement civique (dans le Nord de l'Italie) fonctionnent mieux que les autres. Cet engagement des citoyens au service des autres s'explique par la présence de villes libres dès le 12<sup>ème</sup> siècle dans certaines régions. L'autonomie locale incite à l'engagement des citoyens dans la vie de la cité, ce qui conduit à une gestion plus horizontale, moins hiérarchique. A la clé, il y a plus de confiance entre les citoyens et envers les institutions.

De manière plus originale, une étude sur le royaume de Kuba au Zaïre mène à la même conclusion. Le royaume a été construit autour d'un État centralisé au 17<sup>ème</sup> siècle, alors que l'organisation de la société était restée décentralisée tout autour de ce nouveau royaume. Lowes et al. (2017) montrent qu'aujourd'hui encore, les villages qui étaient intégrés au royaume de Kuba affichent un niveau de confiance et de coopération inférieur aux villages qui se situent en dehors du royaume, pourtant disparu depuis longtemps. La décentralisation favorise ainsi la coopération et la confiance.

Si on revient au cas de l'Alsace aujourd'hui, il existe un problème de confiance qui date d'au moins une dizaine d'années. Keser et al. (2003) ont comparé le degré de confiance entre les étudiants de

la faculté d'économie de Strasbourg et de ceux de Fribourg (les étudiants d'origine étrangère n'ont pas été sélectionnés pour l'expérience afin de ne pas biaiser les résultats). En leur faisant jouer un jeu dans lequel les participants doivent se faire confiance pour investir, on obtient un niveau de coopération et de confiance très supérieur chez les étudiants Badois par rapport à leurs homologues Alsaciens.

Ainsi, doter l'Alsace d'une collectivité spécifique permettrait de renforcer la confiance et la coopération dans les institutions, et donc leur efficacité. Au contraire, l'absence de reconnaissance institutionnelle risque de mettre de l'aigreur dans les cœurs, et d'étouffer les initiatives locales. Il est important de veiller à préserver les liens de solidarité, et de répondre aux aspirations des citoyens. Mais est-ce que la démarche engagée de la fusion des deux conseils départementaux est susceptible de répondre à cette attente ?

### **La collectivité Européenne d'Alsace : solution ou trompe l'oeil ?**

Conscient du problème posé par l'intégration de l'Alsace dans le Grand Est, le gouvernement cherche à lui redonner une existence institutionnelle sans toutefois remettre en cause le découpage régional. Une solution intermédiaire, proposée dans un rapport du préfet Marx au Premier Ministre, aurait été de faire une Collectivité à Statut Particulier à partir de la fusion des deux Départements. Basée sur l'article 72 de la constitution, cette démarche aurait pu aboutir à de véritables transferts de compétences, comme c'est le cas pour la Collectivité Territoriale de Corse.

Toutefois, le gouvernement a refusé de retenir l'option d'un statut particulier, pour proposer un cadre moins ambitieux : un Conseil Départemental unique appelé Collectivité Européenne d'Alsace. Dans le cadre du droit à la différenciation, ce Département unifié pourrait néanmoins recevoir quelques compétences dans les domaines qui concernent le caractère rhénan et transfrontalier de l'Alsace (transport, bilinguisme, etc.).

Cette option du département unique pose malgré tout un problème d'image et de symbole. Même si on y ajoute quelques compétences, symboliquement, l'Alsace passera du statut de Région à celui de Département. Cela risque de créer un sentiment d'inégalité entre ceux qui sont reconnus comme région (Bretagne, Corse) et les Alsaciens qui n'ont pas droit à cette reconnaissance. C'est pour cette raison qu'il a été décidé de donner un nom particulier à ce Département : la *Collectivité Européenne d'Alsace*. Mais cet habillage peut-il être suffisant pour masquer la perte du statut de région ?

Ce problème renvoie d'ailleurs à un fait historique, l'Alsace au temps du Reichsland. A cette époque où l'Alsace était allemande, elle jouissait d'un degré d'autonomie inférieur à celui des autres États allemands. Le fait de disposer d'un statut perçu comme inférieur était source de revendications, de malaises et de tensions envers les autorités de l'empire. Aujourd'hui, la nouvelle collectivité proposée risque d'être perçue comme une relégation par rapport à un statut antérieur, ainsi que par rapport à d'autres régions qui ont gardé leur statut (comme la Bretagne). Mais la perception qu'auront les Alsaciens dépendra aussi des compétences réelles qui seront octroyées à la

Collectivité Européenne d'Alsace. Le projet de loi, qui sera présenté par le gouvernement au Parlement au premier semestre 2019, permettra d'en savoir plus.

A plus long terme, la question du périmètre de la région devra être posée. C'est même une nécessité si on veut se laisser la possibilité de repartir sur des bases plus solides et enfin garantir un cadre institutionnel stable propice à l'efficacité des politiques publiques. Mais contrairement à la carte de 2015, dessinée au crayon dans un bureau de l'Elysée, l'évolution future des régions devra associer au maximum les élus locaux et les citoyens concernés, car ils disposent de connaissances particulières de temps et de lieu inconnues et donc négligées par les décideurs centraux. Pour favoriser l'engagement des citoyens dans la vie publique locale, il faut retrouver la confiance et donc répondre aux aspirations de la population. Plusieurs sondages successifs montrent tous que les Alsaciens souhaitent en très grande majorité que l'Alsace redevienne une Région à part entière, avec des compétences inédites. En attendant, la Collectivité Européenne d'Alsace ne pourra être perçue autrement qu'un pis-aller s'il s'agit d'une coquille vide de compétences. En revanche, si elle est dotée de compétences permettant à ses élus et ses habitants de réaliser de nouveaux projets dans l'espace rhénan, elle peut être une étape positive, et préfigurer l'Alsace de demain.

## Bibliographie

Alesina and Giuliano (2015). « Culture and Institutions ». *Journal of Economic Literature*, 53(4), 898–944

Alesina and Fuchs-Schündeln. 2007. “Goodbye Lenin (or Not?): The Effect of Communism on People.” *American Economic Review* 97 (4): 1507–28.

Algan and Cahuc. 2014. “Trust, Growth, and Well-Being: New Evidence and Policy Implications.” In *Handbook of Economic Growth, Volume 2A*, 49–120.

Dal Bó, Pedro, Andrew Foster, and Louis Putterman. 2010. “Institutions and Behavior: Experimental Evidence on the Effects of Democracy.” *American Economic Review* 100 (5): 2205–29.

Kemppainen et al. (2015) « Predicting the gross domestic product (GDP) of 289 NUTS regions in Europe with subjective indicators for human and social capital ». *Regional Studies, Regional Science*, 2:1, 311-330.

Keser et al. (2003) « A comparison of trust and reciprocity between France and Germany: Experimental investigation based on the investment game ». *Journal of Economic Psychology* 24, 447–466.

Loewes et al. (2017) *The Evolution of Culture and Institutions: Evidence from the Kuba Kingdom*. Econometrica.

Ostrom Elinor (1992) *Governing the Commons*, Cambridge University Press.

Putnam (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Tabellini, Guido. 2015. “Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe.” *Journal of the European Economic Association* 8 (4): 677–716.