

France

## DES RÉFORMES TERRITORIALES QUI POSENT BIEN DES QUESTIONS

**Andre Torre, Sébastien Bourdin**

Association Population et Avenir | « Population & Avenir »

2016/2 n° 727 | pages 14 à 16

ISSN 0223-5706

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<http://www.cairn.info/revue-population-et-avenir-2016-2-page-14.htm>  
-----

!Pour citer cet article :

-----  
Andre Torre, Sébastien Bourdin, « Des réformes territoriales qui posent bien des questions », *Population & Avenir* 2016/2 (n° 727), p. 14-16.  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Association Population et Avenir.

© Association Population et Avenir. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## FRANCE

# Des réformes territoriales qui posent bien des questions

Redécouper et fusionner des régions ; redéfinir la place des départements ; favoriser le regroupement des communes ; créer des métropoles ; réduire les dépenses des collectivités territoriales ; améliorer la proximité avec les habitants et associer davantage les citoyens aux décisions. C'étaient les attendus des dernières lois territoriales<sup>1</sup>. Cet agenda ambitieux et indigeste, aux objectifs aussi variés que contradictoires, est-il tenable ? Quels défis vont devoir affronter les nouveaux responsables de régions, liés aux objectifs, avantages et risques de la réforme ?

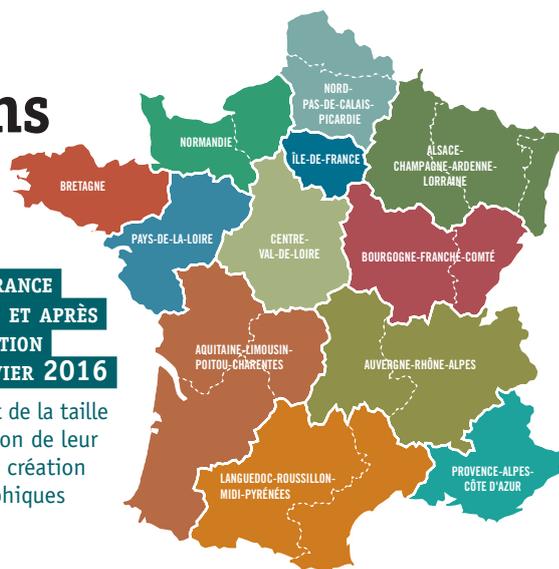
## Des objectifs contestables

L'argument le plus souvent présenté est celui de la simplification et de la clarification du « millefeuille » territorial, qui serait facteur de paralysie par sa complexité et ses couches multiples (communes, intercommunalités, départements, régions...). Le nouveau partage des tâches vise à simplifier le quotidien des habitants et des entreprises dans leurs démarches afin d'améliorer l'efficacité des dispositifs d'aide. Dorénavant, la planification et l'action économique – comme les aides directes aux entreprises – seront réservées aux régions et l'action sociale et les solidarités aux départements, alors que les communes et leurs regroupements seront en charge de l'urbanisme et de l'organisation des services publics du quotidien. **Mais cette simplification est un leurre.** Au lieu des ciseaux et de la colle pour redessiner la carte idéale des régions, il aurait fallu un fouet de pâtissier pour élaborer un nouveau millefeuille avec moins de couches, ou repenser sa forme. Réduire le nombre de régions ne revient pas automatiquement à simplifier l'organisation administrative territoriale française, et l'augmentation de taille ne fera qu'accroître la nécessité d'un échelon de proximité.

L'objectif de rationalisation de la dépense publique par le passage de 22 à 13 régions métropolitaines (cf. carte A) est tout aussi discuté. Pour 2014, ces dernières représentent seulement 12,5% des dépenses réelles des collectivités territoriales (sur un total de 229,6 milliards<sup>2</sup>), ce qui

### A. LES RÉGIONS DE FRANCE MÉTROPOLITAINE AVANT ET APRÈS LA NOUVELLE DÉLIMITATION INSTAURÉE LE 1<sup>ER</sup> JANVIER 2016

L'objectif d'accroissement de la taille des régions et la réduction de leur nombre ont conduit à la création de mastodontes géographiques qui sont aussi des nains économiques.



n'est pas excessif au regard de leurs compétences de plus en plus larges. Ces économies ne devraient-elles pas être réalisées sur le fonctionnement de l'État central (dont les charges de fonctionnements – hors rémunérations des salariés – s'élèvent à 147 milliards d'euros) plutôt que sur les collectivités qui investissent pour leurs territoires ?

par André Torre\*  
et Sébastien Bourdin\*\*

\* Directeur de recherche à l'INRA, Agroparistech, Université Paris-Saclay : [torre@agroparistech.fr](mailto:torre@agroparistech.fr)

\*\* Enseignant-chercheur à l'Institut du développement territorial, École de management de Normandie : [sbourdin@em-normandie.fr](mailto:sbourdin@em-normandie.fr)

Le troisième objectif est de réaliser des économies d'échelle par accroissement de la taille des régions et des intercommunalités. Au printemps 2014, lors de la présentation du projet de loi de délimitation des régions, le gouvernement avait annoncé des économies de l'ordre de 25, puis de 10 milliards d'euros. Devant le scepticisme général, ce chiffre – dont on a du mal à percevoir les modalités de calcul – a cessé d'être avancé. Or, même si des économies sont réalisées dans les postes de fonctionnement en supprimant les doublons, en réduisant le nombre d'élus et en mutualisant les services, l'essentiel des dépenses – par exemple les TER ou les lycées – ne sera pas divisé par deux. Enfin, la moins grande flexibilité et la perte de proximité résultant de la fusion des régions peuvent être à l'origine de surcoûts<sup>3</sup>.

Il s'agit enfin de rechercher un accroissement de compétitivité des régions. L'idée du *Big is beautiful* est d'inscrire la France dans la compétition mondiale avec des entités plus visibles et plus fortes et des métropoles au poids renforcé. On peut se demander si Aquitaine ou Rhône-Alpes étaient à ce point étriquées qu'elles nécessitaient une fusion avec d'autres régions limitrophes ? D'autant plus qu'il n'y a pas de lien prouvé entre la taille des régions et leur dynamisme<sup>4</sup>. La compétitivité ne se décrète pas, elle se construit, avec une stratégie de long terme et un budget adéquat.

## Des avantages ambigus

Le premier avantage concerne la rationalisation de l'action publique et la clarification des compétences, en particulier entre les différentes collectivités territoriales. La réforme conduit à une redistribution limitée mais bien réelle des

1. Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, et loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) qui modifie la répartition des compétences.

2. Trois quarts du budget correspondent au fonctionnement et le dernier quart à l'investissement. Il faut noter que les dépenses de personnel représentent 35% des dépenses totales de fonctionnement des collectivités territoriales en 2014. Elles sont essentiellement portées par les communes (62%), puis par les départements (21%), les intercommunalités (12%) et les régions (5%). Source : DGFIP.

3. Cf. l'enquête du *Parisien*, « régions : le prix de la réforme », 2 octobre 2015.

4. Dumont, Gérard-François, « Dix questions sur la nouvelle délimitation des régions », dans : Torre André, Bourdin Sébastien (direction), *Big Bang Territorial. La réforme des régions en débat*, Paris, Armand Colin, 2005.

compétences, en particulier entre régions et départements, qui ont sauvé leur peau au prix de l'abandon d'une partie de leurs prérogatives. L'opération de simplification est patente et promise à de nouveaux développements dès 2020 pour les départements. L'abandon de la clause de compétence universelle peut également être considéré comme une avancée contribuant à identifier les dévolutions de chacun des niveaux, mettant un frein à l'éparpillement des dépenses et limitant la volonté d'intervention tous azimuts.

**Le deuxième pourrait être la légitimité du rôle joué par les régions,** ne serait-ce que par l'ampleur médiatique du débat concernant les frontières géographiques et les regroupements. Cette discussion a peut-être contribué à leur reconnaissance définitive comme l'un des grands niveaux de l'organisation territoriale de l'État, devant les départements ou les communes. On peut également espérer que les régions vont jouer un rôle plus important au plan européen<sup>5</sup>, en portant de manière plus efficace les espérances et initiatives provenant des territoires dans la compétition internationale.

**Un autre intérêt de la réforme serait d'avoir donné un pouvoir d'initiative à ses composantes les plus importantes en volumes de population.** Le renforcement du rôle et des compétences des métropoles<sup>6</sup> pourrait conduire à de nouvelles dynamiques, ainsi qu'à une représentation plus équilibrée des actifs, en particulier au moment des prises de décision. Cette conception conduit à accorder une attention toute particulière aux 14 métropoles, à leur organisation et à leur fonctionnement, ainsi qu'à les doter d'outils de gestions et de financements appropriés<sup>7</sup>. Le maillage des villes correspondrait à celui de la France contemporaine, traduisant un renversement historique de tendance. Alors que les politiques d'aménagement se sont longtemps inquiétées de « Paris et du désert français », l'urbain deviendrait la seule voie/levier possible de développement. Les aires métropolitaines imposent leurs singularités, signant un relatif déclin des départements et même des communes.

## Des risques réels

**Mais, à côté de ces points positifs, apparaissent également un certain nombre de risques** que la réforme fait courir aux collectivités et à leurs populations<sup>8</sup>.

**Le problème le plus évident est lié à la taille des nouvelles régions** ; certaines sont devenues de véritables mastodontes (comme Aquitaine – Limousin – Poitou-Charentes ou Auvergne Rhône-Alpes). Cet accroissement de volume provoque un éloignement d'une partie des populations des centres de décision. De nombreux élus ou responsables locaux se trouvent à plus de deux ou trois heures de route, et souvent nettement plus par le réseau ferroviaire, de leur capitale régionale, avec une difficulté à se faire entendre et à porter la parole et les intérêts des populations. L'éloignement, couplé au règne des métropoles, pourrait conduire au sentiment d'un nouveau retrait de l'État des territoires périphériques ou ruraux, considérés comme laissés à l'abandon.

5. La question reste évidemment ouverte ; cf. Florent, Luc, « La place des régions françaises dans l'Union européenne : améliorée ou détériorée avec la suppression de 9 d'entre elles ? » *Population & Avenir*, n° 721, janvier-février 2015.

6. Brennetot, Arnaud, de Ruffray, Sophie, « Une nouvelle carte des régions françaises », *Géocroniques*, juillet 2015, en ligne.

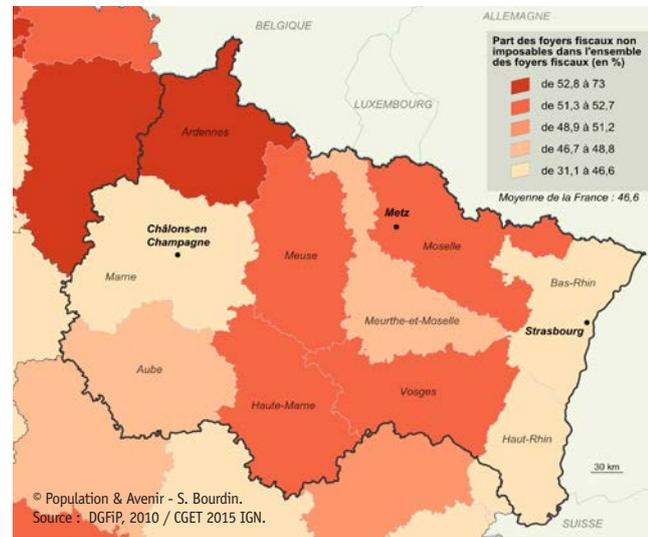
7. Ceci mérite débat ; cf. L'éditorial de ce numéro : Dumont, Gérard-François, « Les "métropoles" : des villes rayonnantes ou hors-sol ? », *Population & Avenir*, n° 727, mars-avril 2016.

8. Torre, André et Bourdin, Sébastien (direction), *Big Bang Territorial. La réforme des régions en débat*, Paris, Armand Colin, 2005 (e-book).

## B. LA RÉGION ACAL (ALSACE-CHAMPAGNE-ARDENNE-LORRAINE) : UN EXEMPLE DES INÉGALITÉS INTRA-RÉGIONALES

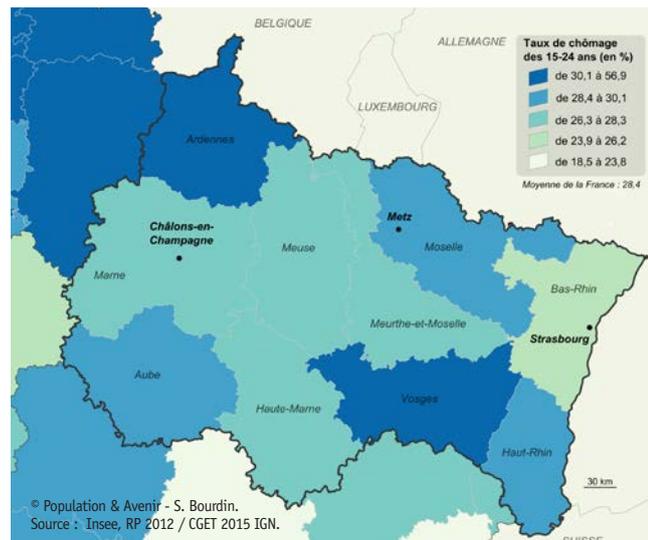
### 1. PART DES FOYERS FISCAUX NON IMPOSABLES DANS L'ENSEMBLE DES FOYERS FISCAUX

Le niveau de vie des habitants de l'ex-Champagne-Ardenne et de l'ex-Lorraine est l'un des plus faibles de France métropolitaine, alors que celui des Alsaciens est au deuxième rang derrière l'Île-de-France. Ces inégalités territoriales révèlent une répartition inégalitaire de l'emploi : à la surreprésentation des ouvriers et des employés en Moselle, dans la Meuse ou les Ardennes répond la concentration des cadres et des professions intellectuelles supérieures à Strasbourg, Nancy ou Reims.



### 2. TAUX DE CHÔMAGE DES 15-24 ANS

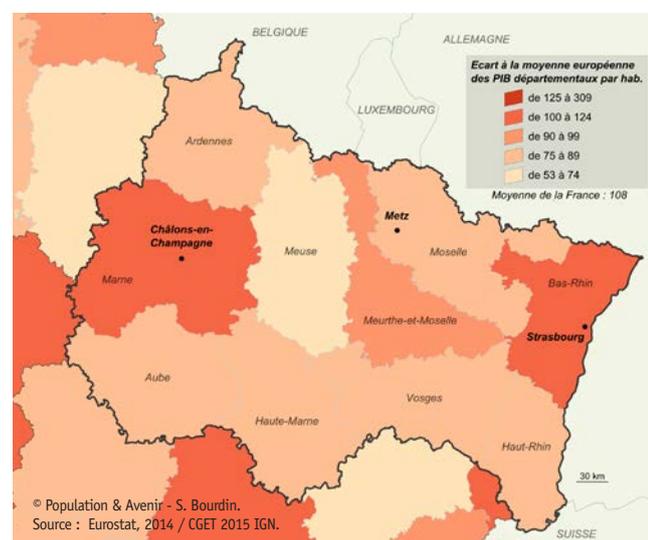
Le fait que deux départements enregistrent un taux de chômage des jeunes supérieur à la moyenne nationale (28,4%) ne doit pas faire oublier le rôle joué par le travail des frontaliers et la difficile reconversion industrielle de la région, qui ne facilite pas leur insertion professionnelle.



### 3. ÉCART À LA MOYENNE EUROPÉENNE DES PIB DÉPARTEMENTAUX PAR HABITANT

Excepté pour la Marne et le Bas-Rhin, les départements sont touchés par la déprise agricole et la faiblesse industrielle. L'Alsace est orientée vers l'Est avec ses voisins outre-Rhin (Bade-Wurtemberg, pays de Bâle\*), tournant ainsi le dos à la Lorraine. La redynamisation économique de la région ACAL est suspendue à sa capacité à pouvoir connecter l'ensemble de son territoire à la « dorsale européenne ».

\* Dieterich, Françoise, « Vivre dans une Eurorégion. L'exemple de la région méridionale du Haut Rhin », *Population & Avenir*, n° 724, sept.-oct. 2015.



» Il faut s'attendre à un effet négatif des reconfigurations régionales sur l'équité territoriale. La fusion des régions risque de renforcer la concentration des activités dans les zones les plus productives. Et pourrait provoquer une diminution de la qualité, voire un manque, des services de proximité, à moins d'en installer de nouveaux ou de multiplier les antennes publiques locales, ce qui ne va ni dans le sens de l'histoire ni d'une diminution des coûts. On peut légitimement s'inquiéter pour les habitants des zones « frontalières » ou des territoires les plus éloignés des grandes villes ou des métropoles, dans un contexte de diminution des ressources publiques, de rationalisation des équipements et de suppression de nombreux services de proximité (lycées, formation professionnelle, hôpitaux, postes...) ou de lignes ferroviaires. On touche ici aux contradictions d'un État régulateur, qui souhaite diminuer les inégalités entre régions en réduisant leur nombre mais fait courir le risque d'un accroissement des disparités territoriales internes à chaque région. En témoigne l'exemple de la région Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine qui cumule de nombreuses difficultés internes notamment en termes de développement économique (seuls deux départements sur dix ont un PIB/habitant supérieur à la moyenne de l'Union européenne !). Il en résulte des disparités interterritoriales qui sont très prégnantes. Alors que certains départements cumulent les difficultés, comme les Ardennes, les Vosges ou la Moselle, d'autres ont des indicateurs socio-économiques au beau fixe, comme la Marne et le Bas-Rhin dont le dynamisme économique est porté par les anciennes capitales régionales. Strasbourg devient incontestablement le centre de gravité de la nouvelle région, au risque de creuser les écarts devenus structurels.

Un autre risque est lié à l'absence de spécialisation. Alors que la politique européenne de spécialisation intelligente à l'horizon 2020 met l'accent sur le choix d'un nombre limité d'activités ou de technologies par région et donc d'une différenciation des fonctions et des productions, on peut craindre l'effet inverse en France. S'organisant autour de leurs métropoles, les macro-régions pourraient être tentées de se comporter comme de petits États, reproduisant les compétences et les spécialisations internes sans faire de choix réels de développement, au risque d'un émiettement et d'une banalisation<sup>9</sup>. Il pourrait en résulter une perte de compétitivité et d'attractivité, amplifiée par leur déficit d'image de marque. Pour le moment, les fusions débouchent, en application même de la loi, sur des appellations creuses – comme « ACAL », « Grand Est » ou encore pour Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine – peu identifiables et qui ne définissent en aucun cas une identité régionale, pour les habitants, comme pour les entreprises ou les consommateurs.

Une inquiétude majeure provient des incertitudes sur les liaisons entre collectivités territoriales, et tout particulièrement sur le couple région/métropoles, d'autant que ces dernières se voient attribuer une plus grande autonomie et des fonctions étendues. Il s'agit des collaborations entre niveaux, mais encore davantage de la capacité à générer ensemble des effets d'entraînement ou de développement et d'initier des dynamiques communes. La suppression de la clause de compétence générale pourrait réduire l'impact de l'action des collectivités en les cloisonnant à un domaine d'action défini, alors que le développement territorial suppose au contraire du multidimensionnel et des synergies multiples. De plus, cette limite à la capacité d'action des collectivités sera financièrement contrainte par leurs obligations budgétaires.



Strasbourg, un poids accru, au risque de déséquilibres structurels, au sein de la nouvelle région.

Enfin, la réforme suscite différentes interrogations, qui touchent au rôle et à la place de l'État<sup>10</sup>. Quel est l'avenir des fonctionnaires territoriaux et des services déconcentrés en cas de fusion ou de suppression ? Quels seront les impacts économiques et sociaux de la fermeture, de la réduction ou du transfert des effectifs, en termes de dynamiques de développement ou de foncier par exemple ? Dans un tout autre domaine, va-t-on assister à un processus de recentralisation, au profit de préfets tout puissants dans leurs régions, et disposant de moyens d'action sans commune mesure avec ceux des collectivités ? Sans parler des coûts associés à la réforme : la fusion devrait se solder par un surcoût budgétaire d'environ 1 milliard d'euros, du fait du déplacement des services, de leur intégration et de l'alignement des grilles salariales des fonctionnaires territoriaux, dont le nombre variera peu, alors que les économies à attendre sont faibles du fait de la bonne gestion régionale, du moins si l'on en croit un rapport de septembre 2015 de l'agence Standard & Poor's<sup>11</sup>.

### Une chance paradoxale pour les territoires ?

Mais tout de même, on peut se demander si cette réforme mal fichue ne pourrait pas constituer une opportunité inattendue pour certains territoires ? En effet, de nombreux exemples attestent de la capacité d'innovation et de créativité des territoires ruraux ou périphériques. Circuits courts, agriculture paysanne ou épiceries solidaires permettent d'identifier la provenance des produits et d'éviter des intermédiaires tout en rapprochant producteurs et consommateurs. C'est aussi vrai des expériences de collaborations comme les levées de financements communs (*crowdfunding*), le soutien collectif de projets, les prêts entre particuliers, ou l'épargne de proximité... voire la mise en place de monnaies locales. Ou du *crowdsourcing*, qui rassemble des collectifs innovants au sein de laboratoires d'idées. Développant ses réseaux de coopération locaux, l'économie sociale et solidaire contribue à l'innovation sociale ou sociétale. Entreprises partagées ou collaboratives (Scop), coopératives d'activité et d'emploi, organisations de transport communautaires, mutualisation des soins, crèches parentales, participent de la résilience des territoires par leur capacité à créer des proximités et maintenir des solidarités locales<sup>12</sup>.

Ces nouvelles pratiques s'avèrent précieuses dans les régions où reculent les structures économiques et sociales traditionnelles, avec la disparition des services de proximité comme les magasins et épiceries, les bureaux de poste ou les antennes d'hôpitaux, contribuant à la désertification et à l'isolement des personnes. Elles sont à la base d'un fonctionnement économique davantage axé sur les territoires, mais surtout elles permettent de créer et de maintenir un tissu social fort en colmatant les fractures territoriales et en limitant la montée des délaissés ou des relégués des espaces ruraux ou périurbains. Alors, finalement, ne serait-ce pas une chance pour les territoires perdus aux frontières de macro-régions et loin des pouvoirs publics d'être oubliés et d'avoir ainsi la chance de l'expérimentation tranquille ? Ce ne serait pas le moindre de paradoxes... ☺

10. Selon Duport, Jean-Pierre, ancien préfet de région et ancien Délégué de la Datar, « L'organisation de l'appareil de l'État telle qu'elle est envisagée aujourd'hui dans les grandes régions fusionnées [...] va casser l'appareil de l'État ». Cf. « Quel modèle territorial pour la République », *Fondation Res Publica*, n° 93, 28 septembre 2015, p. 38.

11. Standard & Poor's Ratings Services (2015) ; <https://www.spratings.com/documents/20184/86966/Nouvelles+regions/87ee2cea-0043-4bdc-8f74-f3b6ed6dbe34>

12. Torre, André, « Théorie du développement territorial », *Géographie, Économie, Société*, n° 17, 2015, p. 273-288.

9. Behar, Daniel, « Réforme territoriale: la fin d'un cycle ? », *L'Économie politique*, n°4, 2015, p. 36-46.