

L'AVENEMENT EN FRANCE DES « *GRANDES REGIONS* »

Jacques FIALAIRE
Professeur à l'Université de Nantes
Chercheur à « Droit & Changement Social »
Co-directeur du GRALE-CNRS

LES 12 REGIONS AU 1/01/2016

Une nouvelle carte des régions

Proposition des députés PS au 15 juillet



INTRODUCTION

- **Source & effet de la réforme:** loi n°2015-29 du 16 janvier 2015: Elle substitue à compter du 1^{er} janvier 2016 aux 21 régions métropolitaines existantes 12 régions constituées par l'addition de régions sans modification des départements qui les composent.
- **Éléments de définition:** régionalisation/décentralisation
- **Contextualisation:** la singularité de l'histoire française du régionalisme (la région est « **filie de la politique d'aménagement du territoire** ») / le regain de la **thèse des « grandes régions »**
- **I/ OPACITE DES CHOIX ORGANISATIONNELS /**
- **PERMANENCE DU CADRE INSTITUTIONNEL**
- **II/ QUELS IMPACTS DE LA REFORME?**

I/ OPACITE DES CHOIX ORGANISATIONNELS / PERMANENCE DU CADRE INSTITUTIONNEL

- *A/ LE DEBAT SUR LA RATIONNALITE
DE LA REORGANISATION TERRITORIALE*
- *B/ UNE « CONSTITUTION ADMINISTRATIVE »
PRESERVEE*

LE DEBAT SUR LA RATIONNALITE

DE LA REORGANISATION TERRITORIALE

- **L'apparente rationalité de la réforme:**
 - - Une volonté d'adaptation du découpage régional à l'environnement (étude d'impact loi): déphasage de « *la carte actuelle remontant aux circonscriptions des programmes d'action régionale des années 1950* », et les nécessités de « *l'adapter aux réalités géographiques et à l'Europe des régions* », dans un contexte de « *redressement de l'économie et des comptes publics* ».
 - - Un préalable à la réforme fonctionnelle
 - - L'indifférence aux revendications en faveur d'identités régionales différenciées

LE DEBAT SUR LA RATIONNALITE DE LA REORGANISATION TERRITORIALE

- **Des objectifs peu convaincants:**
 - - L'efficacité dans un contexte d'austérité budgétaire; mais la réforme engendre des **coûts supplémentaires**.
 - - L'accroissement de la compétitivité des territoires / structures françaises dans le contexte européen: l'illusion de la *taille régionale critique suffisante*. De fait, **l'optimum dimensionnel ne peut être totalement appréhendé suivant des paramètres scientifiques**. Les fusions de régions françaises sont en partie le produit de compromis politiques.
 - - Des choix affectés par un **défaut d'expertise et de débat public** (voir les images médiatiques du puzzle des régions).

Exemple de fusion « cohérente » : la réunification de la Normandie

- **Critères de cohérence:**
- - La preuve par l'absurde: le dédoublement de la région normande vient du différend entre Michel d'Ornano (1924-1991), président de la Région Basse-Normandie en 1983, et Jean Lecanuet (1920-1993), maire de Rouen à partir de 1968 et président du conseil général de Seine-Maritime en 1974.
- - Repères historiques: un Parlement est installé à Rouen par François 1^{er} en 1515.
- - Un ensemble économique cohérent
- - Une démarche préparatoire concertée initiée par les 2 anciens présidents de région

Exemple de fusion « cohérente » : la réunification de la Normandie

- *Une pierre d'achoppement: quelle capitale régionale?*
- *Les propositions:* Des géographes, imaginant une *métropole multipolaire tricéphale*, ont promu une gouvernance territoriale partagée, organisée en réseau. Seraient répartis "équitablement" les sièges du conseil régional, de la préfecture, du rectorat, du CESER...
- *Les pistes de solution:* des politiques régionales partagées : au Havre le domaine portuaire ; à Caen, celles de la santé, de l'agriculture, de la recherche et des relations avec les universités ; à Rouen, l'aide aux entreprises ...

UNE « CONSTITUTION ADMINISTRATIVE » PRESERVEE

- **Des régions de programme des années 1950 aux régions de taille européenne: une linéarité apparente:**
 - - la permanence de la vocation d'aménagement du territoire
 - - pas de liste des Régions dans la Constitution
 - - des modifications des périmètres & des chefs-lieux à l'appréciation des pouvoirs législatifs & réglementaire nationaux

UNE « CONSTITUTION ADMINISTRATIVE » PRESERVEE

- **Une orientation pervertie au fil du temps:**
 - - la fixité des périmètres des régions depuis 1960
 - - l'instauration de procédés démocratiques de regroupements/fusions par la loi RCT du 16/12/2010 contrariée dans les faits

UNE « CONSTITUTION ADMINISTRATIVE » PRESERVEE

- **Une uniformité territoriale maintenue par la réforme de 2015 dans la France métropolitaine:**
 - - une recomposition territoriale *a minima* par l'addition de régions entières
 - - l'absence d'avancée vers une autonomie statutaire: les noms et chefs-lieux définitifs sont fixés par voie réglementaire
 - - l'égalité entre les collectivités territoriales est maintenue
 - - Peu de dérogations à la règle commune

II/ QUELS IMPACTS DE LA REFORME?

- *A/ LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA REORGANISATION TERRITORIALE*
- *B/ L'AVENIR DE « L'ETAT TERRITORIAL »*

II/ QUELS IMPACTS DE LA REFORME?

- *A/ LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA REORGANISATION TERRITORIALE*
- **Opérationnalité de la réforme après les élections régionales de décembre 2015:**
- *Composition des nouvelles assemblées régionales*
- *Analyse des élections régionales de décembre 2015 : argumentaire électoral et reconfigurations politiques locales*

II/ QUELS IMPACTS DE LA REFORME?

- **Mise en œuvre de la fusion sur le plan institutionnel** (études de cas)
- *Analyse de la réorganisation des services des grandes régions au chef-lieu et sous la forme de services déconcentrés*

LE CHOIX DES CAPITALES REGIONALES

Les capitales des nouvelles régions

● Confirmées

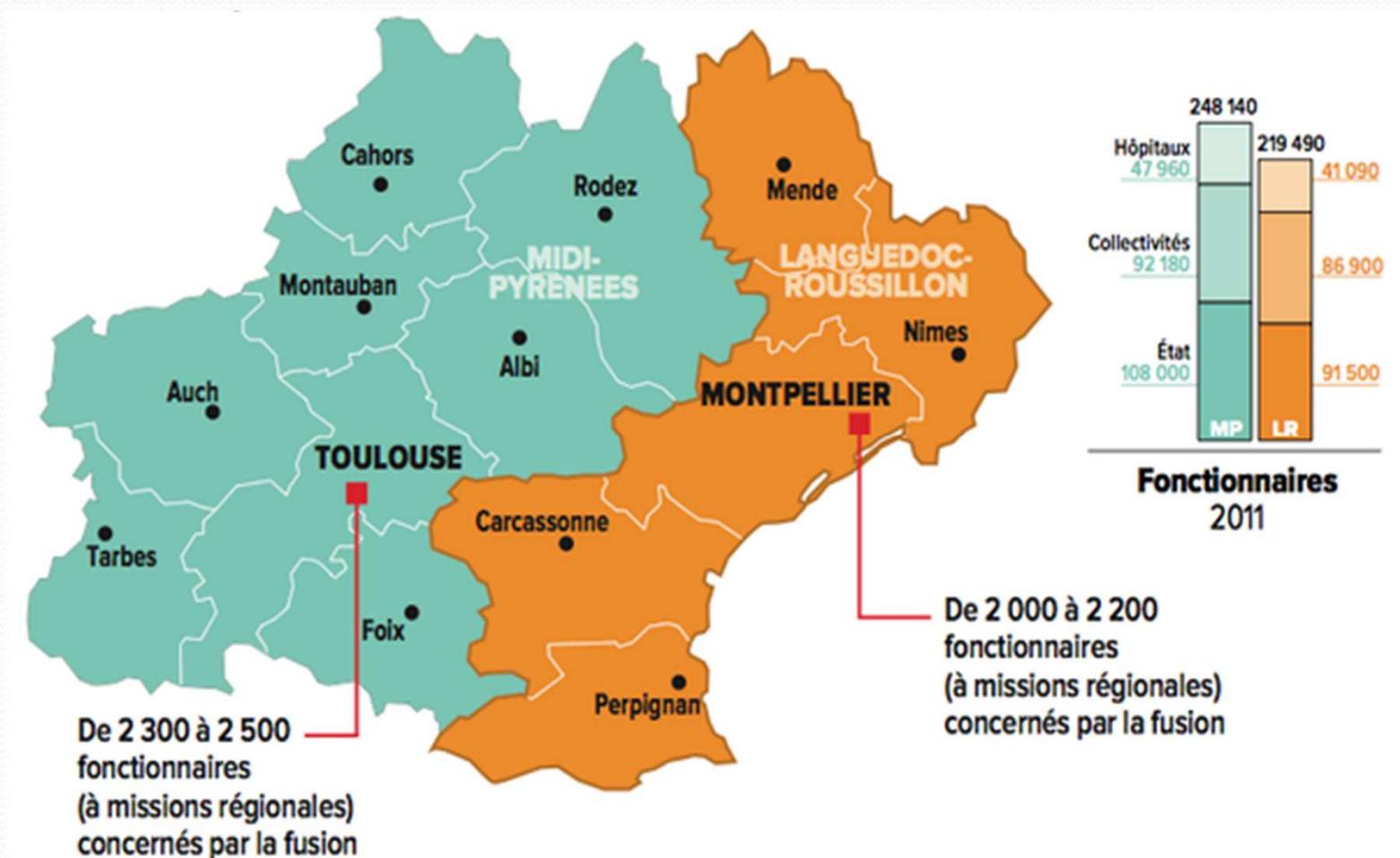
● Supprimées



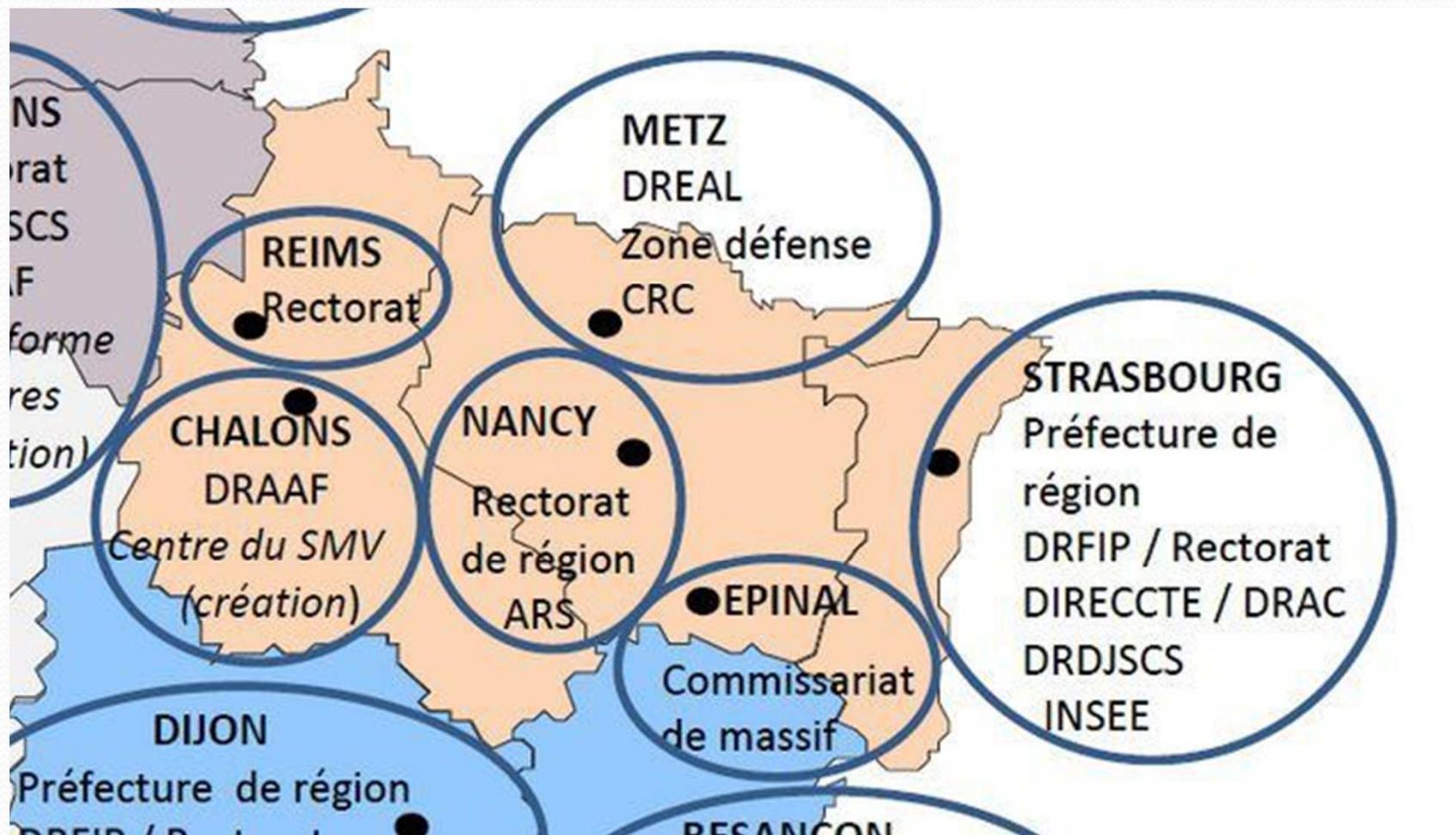
Source : gouvernement

AFP

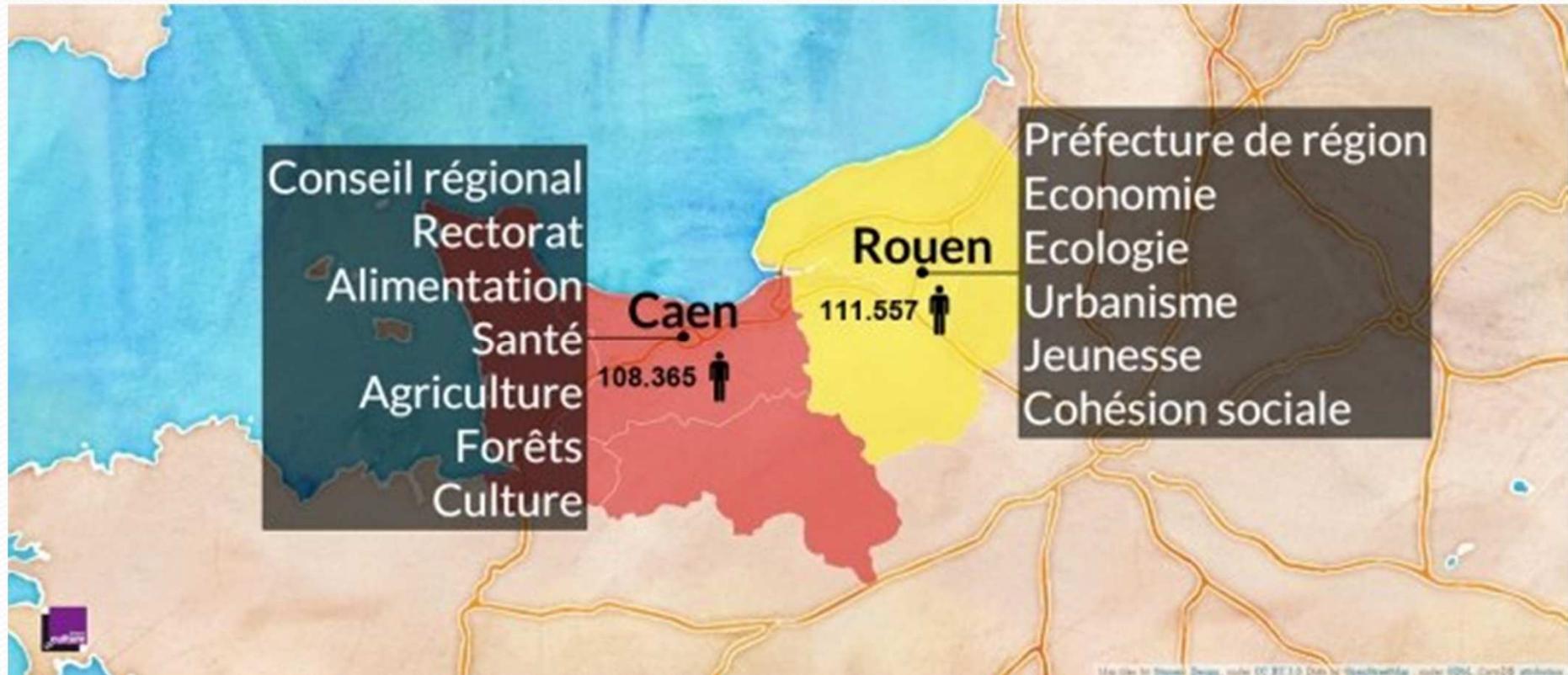
Impact de la fusion des régions Midi-Pyrénées & Languedoc-Roussillon sur les personnels



Répartition des administrations régionales en ACAL



Répartition des administrations régionales en Normandie



II/ QUELS IMPACTS DE LA REFORME DE 2015?

- **Les relations des nouvelles régions avec les métropoles et les conseils départementaux:**
- *La réforme induit-elle des changements de rapports de pouvoir entre collectivités ?*
- *1^{er} bilan des Conférences territoriales pour l'action publique (loi MAPAM 27/01/2014)*
- **La place des « grandes régions » /l'UE:**
- * nouvelle représentation au Comité des Régions;
- * fonction d'« autorité de gestion » des fonds européens

Les métropoles en France

(loi MAPAM du 27 janvier 2014)



B/ L'Etat territorial

dans les « grandes régions »

- ***L'état des lieux initial de « l'Etat territorial »***
- Le legs de la réforme territoriale de 2009-2010 (RéATE)
=> grands traits:
- - rôle des préfets consolidé
- - échelon régional renforcé: 'niveau de droit commun de pilotage des politiques publiques'
- - création de directions régionales interministérielles: DREAL, DIRECCTE (au lieu des anciens services déconcentrés liés aux ministères)

L'Etat territorial dans les « grandes régions »

- ***Les nouvelles orientations depuis mars 2015:***
- - **Une marche accélérée:**
- > été 2015: décret fixant les chefs-lieux provisoires
- > janvier 2016: mise en place des nouveaux services
- > échéance juin 2016: avis des conseils régionaux sur le choix des chefs-lieux définitifs
- > avant octobre 2016: décret fixant la liste des chefs-lieux définitifs »
- > réorganisations sur trois années au maximum
- - **A rebours de la RéATE:**
- > un échelon départemental renforcé / 12 préfets grandes régions au rôle stratégique
- > une « revue des missions de l'Etat »

L'Etat territorial dans les « grandes régions »

- - Une **organisation à « géométrie variable »** pour la répartition des « pôles d'expertise » :
- => *des directions régionales pas forcément localisées dans la ville chef-lieu de région;*
- => *des directions régionales éclatables en services multisites.*
- Limite: organisation interministérielle unifiée des fonctions supports (immobilier, achats)

L'Etat territorial dans les « grandes régions »

- **Le sort des administrations territoriales à indépendance fonctionnelle:**
- - **Le cas des Rectorats d'académie:**
- *Orientation : les recteurs doivent prévoir avec les préfets une nouvelle organisation inter-académique de type fusion ou coopérations renforcées*

Stabilité de la carte des académies

**ACADÉMIES
ET RÉGIONS
ACADÉMIQUES**



L'Etat territorial

dans les « grandes régions »

- ***Les obstacles à la rationalité managériale:***
 - Plusieurs facteurs de tensions chez les agents
 - * *La question de la mobilité*
 - * *la crainte d'une harmonisation des statuts particuliers laminant certains droits & avantages*
 - * *le choc des cultures résultant de la cohabitation d'agents venant de services différents.*

L'Etat territorial dans les « grandes régions »

- **Une administration territoriale au « régime sec »**; d'où plusieurs tendances:
 - - *le recentrage de certaines fonctions (expertise économique; contrôle de légalité...)*
 - - *le « déport » vers des opérateurs externes (transferts de taches à la Poste, aux CCI...)*
 - - *la fin progressive de l'ingénierie territoriale d'Etat*

L'ABSENCE DE MODELE REGIONAL

- Des configurations variées en Europe

Etats unitaires sans régions: Irlande, Lux.

Etats unitaires avec régions en construction: Albanie, Arménie, Bulgarie, Géorgie, Moldavie, Roumanie, Ukraine

Etats unitaires / régions administratives: France, ND

Etats unitaires / asymétrie institutionnelle: RU (systèmes de dévolution),

Etats composés / régions autonomes: Espagne, Portugal, Italie, Pologne

Etats fédéraux: Allemagne, Belgique, Autriche, Russie

L'ABSENCE DE MODELE REGIONAL

- *Variété des réformes en Afrique*
- La plupart des États africains confèrent à l'échelon régional une "vocation" économique. Mais les situations varient.
- **Cas du Maroc**
- Projet de réforme de « *régionalisation avancée* » en discussion au Parlement depuis janvier 2015. Forte autonomie régionale + base constitutionnelle depuis 2011.
- **Cas du Sénégal**
- Les Régions (11 régions avaient été créées par la loi du 22 mars 1996) disparaissent en tant que collectivités territoriales depuis une réforme de décembre 2013.
- La décentralisation ne vise plus que les départements & les communes, dans un but affiché de solidarité locale.

REFLEXION PROSPECTIVE

- **3 scénarii envisageables :**
- **1. Basculement d'un système territorial fondé sur le couple historique État-commune et maire-préfet, vers un couple dominant État-région ;**
- **2. Évolution vers une forte différenciation territoriale, à l'initiative des régions ;**
- **3. Au contraire, montée en puissance des métropoles face aux régions handicapées par l'adaptation difficile de leur organisation à leur taille, la faiblesse de leurs moyens et le rôle maintenu des départements.**

Bibliographie

- Jean-Claude Némery (dir.), *Quelle organisation pour les grandes régions en France & en Europe?* L'Harmattan, coll.GRALE, 2015 (420 p.)
- Jean Fougerouse (dir.), *L'Etat régional, une nouvelle forme d'Etat? Un exemple de recomposition territoriale en Europe et en France*, Bruylant, 2008 (405 pages)