

# Laurence CORMIER-TOPAL, Bernard LENSEL, Eric RAIMONDEAU | La réforme des Régions ne doit pas se tromper d'objet

[Les articles](#)

Les décisions en cours sur le regroupement des Régions pourraient être riches de sens et déclencher une remise à plat intéressante de la construction territoriale de notre pays telle qu'elle est définie depuis la révolution de 1789 et des réformes successives notamment depuis le milieu du 20<sup>ème</sup> siècle. Mais force est de constater que les orientations prises inquiètent de plus en plus les observateurs et les spécialistes.

## Fallait-il commencer par des regroupements territoriaux ?

Que cherche-t-on ?

A « simplifier le mille-feuille administratif », selon le slogan, c'est-à-dire à viser à la réduction du nombre de strates administratives, à réduire les coûts, à décentraliser (dans un pays à la lourde tradition centralisatrice), à créer davantage de lisibilité et de proximité.

Les regroupements servent avant tout des logiques du court terme et pour être précis, des logiques électorales. L'argumentaire qui porte sur des économies d'échelles sert de justificatif, mais il ne semble pas totalement étayé (1), compte tenu des dispositifs à mettre en œuvre pour maintenir le lien de proximité avec la population.

La taille d'une entité régionale ne fait pas forcément sa force, et surtout elle n'est pas du tout garante de son homogénéité ; en effet, elle risque d'engendrer presque mécaniquement la création d'une entité d'échelle inférieure (maintien du département ou toute autre réponse) pour assurer un relais d'échelle avec le citoyen ; actuellement, les Régions françaises ne sont pas forcément toutes de trop petite taille (1) (2).

## Rebattre les cartes plus globalement et avec méthode

Avant de regrouper les territoires des régions actuelles, même s'il y a quelques réponses nécessaires à apporter sur ce point, il semble utile de mieux répartir les compétences et de tenter de supprimer un des niveaux du mille-feuille administratif français, sans qu'il ne « revienne aussitôt au galop »..

La trilogie des lois Voynet-Chevènement-SRU avait réellement simplifié le paysage de l'intercommunalité et amorcé le dessin d'un paysage où le département allait progressivement laisser la place à des agglomérations à caractère urbain et à des pays à caractère rural.

La loi du 16 décembre 2010, qui porte sur la réforme territoriale, complique à nouveau la donne et apporte un, voire deux niveaux supplémentaires au fameux « mille-feuilles administratif », avec les pôles métropolitains et les métropoles. Il est maintenant nécessaire de travailler sur la rationalisation de la construction engagée sur les territoires urbains et ruraux, sans écraser les uns avec les autres et sans ignorer les deux tiers de notre espace national.

### **Faire travailler ensemble régions et métropoles**

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM) crée les villes métropoles, qui naîtront le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Ces métropoles sont créatrices d'emplois, d'industries, d'entreprises innovantes, regroupent des pôles de compétitivités, des laboratoires d'excellence, concentrent un capital humain de professions créatives qui participent à leur richesse. Elles sont des lieux privilégiés entraînant l'économie et la croissance. Cette richesse doit pouvoir diffuser un large territoire : la région.

Chacune des régions doit donc avoir sur son territoire une ou des métropoles afin de bénéficier de leur dynamisme. Les politiques des régions et des métropoles doivent pouvoir s'articuler fortement par rapport à leur stratégie territoriale, comme l'explique Benoît LAJUDIE chargé de mission au Commissariat général à la stratégie et à la prospective (2).

### **Apporter des réponses adaptées tant en milieu urbain que rural**

L'attirail juridique est assez complet pour les ensembles urbains, avec les trois niveaux de communautés (de communes, d'agglomération et urbaines) et les nouvelles métropoles qui seront effectives pour celles qui sont viables dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Pour le milieu rural, en revanche, la loi Voynet a été fortement détricotée, alors que les pays ruraux donnaient une réponse tout à fait sensée au contexte à traiter, contexte qui ne se contentera pas d'une simple ignorance de son existence.

Le pendant de l'intensité urbaine réside dans cette recherche d'intensité rurale préconisée par des personnes aussi complémentaires que le sénateur Alain BERTRAND (3) et Jean MARLY, chargé d'étude au CERTU (4). La présentation de « 25 propositions pour un grand pari » par l'Assemblée des Départements de France (5) va évidemment dans le même sens.

Une reconstruction du territoire français avec une articulation bien comprise des entités urbaines et rurales, pourrait être tout à fait compatible avec des Régions, légèrement agrandies mais surtout fortement renforcées au niveau de leurs compétences.

### **Les Régions françaises et les Länder allemands**

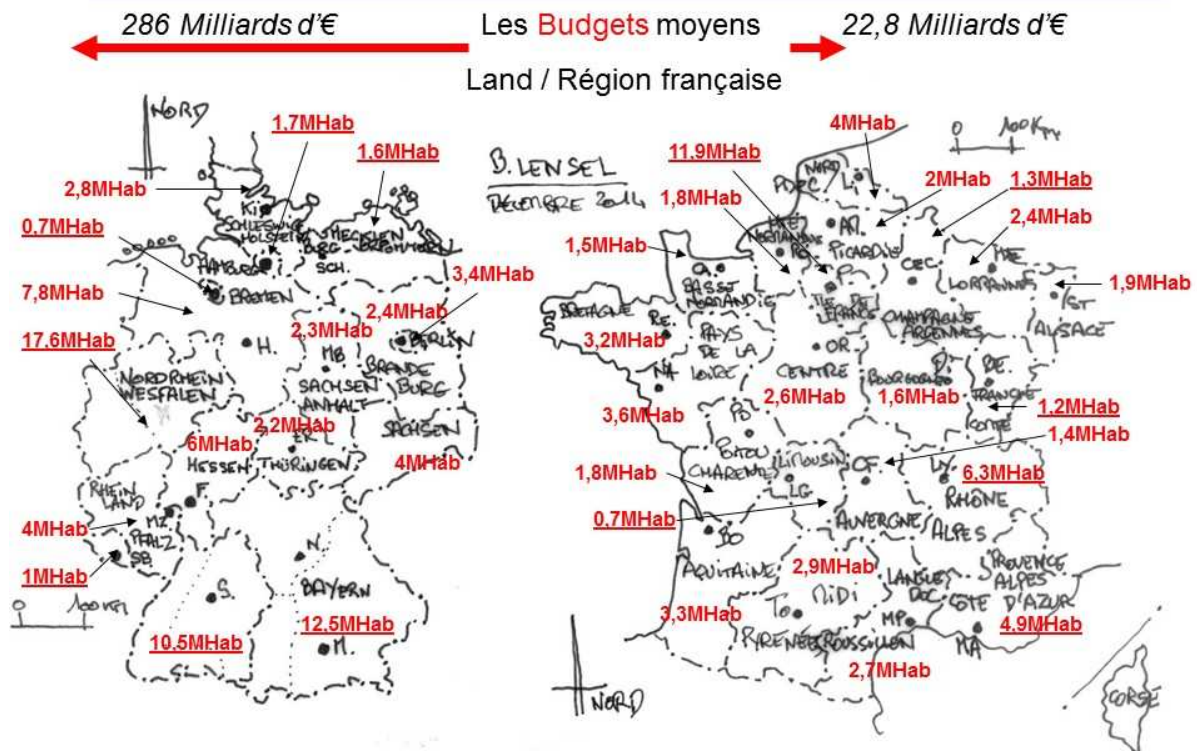
L'exemple allemand des Länder, tant cité, vaut beaucoup plus par la puissance d'intervention que par une taille démesurée ; en effet, les plus petits Länder ont respectivement 650 000 habitants (Hansestadt Bremen), 1 Million d'habitants (Saarland), 1,6 Million d'habitants (Mecklenburg Vorpommern) et 1,7 Million d'habitants (Hansestadt Hamburg) ; il s'agit là d'échelles inférieures à la plupart de nos Régions françaises !

De plus, les Länder de Baden-Württemberg et de Bayern, créations composites, ne sont pas réputés pour leur homogénéité géographique, culturelle, ni sociologique, avec respectivement 10,5 et 12,5 Millions d'habitants.

La grande différence entre les Länder allemand et les Régions françaises tient aux compétences, qui sont bien plus larges dans la République Fédérale Allemande ; ceci est également illustré par une différence dans les budgets respectifs qui est de plus de 12 à 1. Un comparatif d'ARTE, réalisé en 2010 parle de Régions françaises « petit Poucet » par rapport aux Länder allemands (5).

Le vrai défi, pour les Régions françaises, est donc un renforcement dans leurs compétences et leurs moyens, à réaliser en leur transférant à la fois des domaines et des ressources de l'Etat et des Départements. Un vrai enjeu : le véritable Bing Bang pour le contexte hexagonal se trouve là !

## Rapide comparatif avec les Länder allemands



### L'importance de la concertation et de l'échelon local

Le point névralgique de la réforme territoriale est l'impact brutal d'une décision imposée « par le haut ». L'acceptation par la population et les élus locaux d'une démarche engagée de façon trop rapide et par une approche manifestement peu adaptée est nécessairement compromise.

La décision très récente de retirer au citoyen français toute possibilité d'intervention dans les décisions de modifications territoriales, prise « en toute discrétion » par l'assemblée nationale, est manifestement le plus grand recul démocratique que l'on puisse constater dans l'ensemble de cette démarche.

Il aurait été compréhensible que l'on mette en place un référendum pour l'ensemble de la réforme régionale ; cela n'a pas été la solution retenue, sous réserve d'un avis du conseil constitutionnel ; mais la rigidification du processus par les députés va beaucoup plus loin et il compromet sérieusement l'adhésion de la population au projet.

Il reste l'échelon local dont l'importance est fondamentale pour ne pas creuser davantage le fossé entre le citoyen et sa représentation légale (6) ; là aussi, un glissement vers l'amenuisement de cette relation de proximité pourrait avoir des effets délétères, en encourageant les votes protestataires dans une société bien trop peu ouverte au dialogue et à la concertation : les protestations contre des projets comme le barrage de Sivens ou le projet d'aéroport de Notre Dame des Landes illustrent bien cette analyse.

### **Quelques conclusions**

Il semble nécessaire de ne pas poursuivre la course à l'extension territoriale sans frein, tant pour les agglomérations que pour les Régions, qui ne correspond à rien sans une réforme de la répartition des compétences et une évaluation des moyens à mettre en œuvre au profit des structures intermédiaires pour maintenir un lien de proximité entre le citoyen et l'Etat : les Régions sont là aux premières loges, mais les agglomérations et les pays ruraux sont également concernés et les communes, avec leurs élus de réelle proximité, ont un rôle important à jouer.

Les difficultés que rencontrent les expressions, pourtant embryonnaires par rapport aux pays voisins, de la représentation directe de la société civile par rapport à la démocratie représentative (notamment les conseils locaux de développement) illustrent parfaitement le risque encouru. Le lien entre citoyenneté et gouvernance ne peut être sacrifié, sauf à se réserver des lendemains douloureux, liés à des actes protestataires et incontrôlés.

### **Laurence CORMIER-TOPAL, Bernard LENSEL, Eric RAIMONDEAU, Urbanistes des Territoires**

(1) Réforme territoriale : la France, combien de régions ? Une méthode, Par Laurence CORMIER-TOPAL, Bernard LENSEL, Eric RAIMONDEAU, Urbanistes des Territoires, dans la Gazette des communes, 28 octobre 2014

(2) Réforme régionale : un enjeu pour la croissance ? par Benoît LAJUDIE, dans la note d'analyse de France Stratégie du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, juillet 2014

(3) Les quatre erreurs de la nouvelle carte des régions, par Michel Feltin-Palas\_ L'Express.fr, 25 novembre 2014

(4) Vers un pacte pour les territoires hyper-ruraux, Michel TENDIL, Territoires, Localtis.Info, 30 juillet 2014

(5) Pendant de l'intensité, une intensité rurale à planifier, Jean MARLY, Revue URBIA 09, Université de Lausanne, décembre 2009

(6) <http://www.departements.fr/content/mission-nouvelles-ruralites-25-propositions-pour-un-grand-pari>

(7) Les régions françaises « Petit Poucet » face aux Länder allemand : les Régions : Petites, mais de plus en plus costauds, ARTE JOURNAL, mars 2010