

LES NOUVELLES RÉGIONS FRANÇAISES, VUES D'EUROPE

Marjorie Jouen | *Conseillère à l'Institut Jacques Delors*

RÉSUMÉ

Depuis 2012, le gouvernement français conduit une vaste réforme qu'il a appelé l'Acte III de la décentralisation et qui aura notamment pour conséquence la modification du périmètre de plusieurs régions à partir de janvier 2016. Plus précisément, 16 régions fusionneront : Haute-Normandie et Basse-Normandie ; Nord-Pas de Calais et Picardie ; Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne ; Bourgogne et Franche-Comté ; Rhône-Alpes et Auvergne ; Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes ; Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. La France ne comptera plus que 17 régions au lieu de 26, actuellement.

Principalement motivée par des considérations nationales, la création des nouvelles « grandes régions » a parfois été légitimée par des arguments externes et européens, telle que l'obtention d'une taille critique dans la compétition internationale, la comparaison avec les régions allemandes, italiennes ou espagnoles voisines, etc. Qu'en est-il vraiment et quels défis ces nouvelles régions devront-elles relever ? Le présent texte se propose d'étudier les effets de la réforme territoriale à travers trois prismes européens différents :

- Dans la première partie, l'impact immédiat de la fusion et de la naissance de « grandes régions » sera analysé sous l'angle économique, politico-institutionnel et au regard de la politique de cohésion. On verra ainsi que cette réforme, visant principalement à réunir des régions riches et des régions pauvres, entraînera seulement un rééquilibrage national. Les nouveaux périmètres satisfont des critères administratifs de proximité mais pas des critères de compétitivité ou de résilience. Le risque pour les régions fusionnées de sortir en 2020 de la catégorie des « régions en transition » n'existe que si le Gouvernement français demande à changer la nomenclature NUTS II ;
- Dans la deuxième partie, la réforme française sera replacée dans le contexte politique et institutionnel européen actuel. En effet, il n'existe aucune « norme » européenne sur la taille optimale des régions et la réussite économique des régions-capitales dans la dernière décennie s'explique surtout par la fonction politique de la ville principale. Les répercussions de la crise financière de 2008 avec la mise en place de nouveaux instruments de gouvernance économique et financière et les tensions nées des forces centrifuges régionalistes dans plusieurs Etats membres créent un climat où la création des « grandes régions » paraît désynchronisée ;
- Dans la troisième partie, la portée de cette réforme sera évaluée au regard de la gouvernance à multi-niveaux qui caractérise l'Union européenne. D'une part, en ne réduisant pas le nombre des communes, la réforme ne résout pas le problème de la fragmentation qui a un impact négatif sur la croissance économique. D'autre part, elle conduit à un système de plus en plus hybride, alors que les deux modèles de gouvernance les plus performants en Europe sont des modèles « purs », soit centralisé et unitaire, soit fédéral. Enfin, c'est plutôt la création des métropoles qui fait sens pour les observateurs européens.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. L'impact immédiat de la fusion et de la naissance des « grandes régions »	4
1.1. L'impact dans l'économie européenne	4
1.2. L'impact dans le champ politico-institutionnel	6
1.3. L'impact pour la politique de cohésion	6
2. La fusion des régions françaises dans le contexte actuel politique et institutionnel européen	10
2.1. La neutralité européenne sur la taille optimale des régions	10
2.2. Un exercice en risque de désynchronisation face à la centralisation croissante de la gouvernance économique	12
2.3. Un évitement de la question identitaire régionale	13
3. Les échelons infranationaux dans la gouvernance européenne à multi-niveaux	14
3.1. Une contribution mineure à la résolution du problème du « mille-feuille » français	14
3.2. La création des métropoles plus signifiante que celle des « grandes régions »	15
CONCLUSION : LES NOUVELLES RÉGIONS FACE À TROIS DÉFIS	17
SUR LES MÊMES THÈMES...	18

INTRODUCTION

Au cours de l'été 2012, le gouvernement français s'est engagé dans une vaste réforme qu'il a appelé l'Acte III de la décentralisation. Trois ans plus tard, la dernière loi d'un paquet en comprenant trois a été promulguée : il s'agit dans l'ordre chronologique de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, connue sous l'acronyme MAPAM, de la loi du 16 janvier 2015 sur la délimitation des régions et les élections régionales et départementales et de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, connue sous l'acronyme NOTRe.

Aux termes de ces lois, le périmètre de plusieurs régions qui, par ailleurs, se voient reconnaître de nouvelles compétences ou des compétences renforcées en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, sera modifié à compter de janvier 2016. Plus précisément, 14 régions fusionneront : Nord-Pas de Calais et Picardie ; Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne ; Bourgogne et Franche-Comté ; Rhône-Alpes et Auvergne ; Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes ; Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. La France ne comptera plus que 17 régions au lieu de 26, actuellement.

Principalement motivée par des considérations nationales, la création des nouvelles « grandes régions » a parfois été légitimée par des arguments externes et européens, telle que l'obtention d'une taille critique dans la compétition internationale, la comparaison avec les régions allemandes, italiennes ou espagnoles voisines, etc. Qu'en est-il vraiment ? Le présent texte se propose d'étudier les effets de la réforme territoriale à travers trois prismes européens différents. Dans la première partie, l'impact immédiat de la fusion et de la naissance de « grandes régions » sera analysé ; dans la deuxième, la réforme française sera replacée dans le contexte politique et institutionnel européen actuel ; dans la troisième, on s'interrogera sur la portée de cette réforme au regard de la gouvernance à multi-niveaux qui caractérise l'Union européenne.

1. L'impact immédiat de la fusion et de la naissance des « grandes régions »

Si le domaine économique est celui qui vient le premier à l'esprit quand on pense aux conséquences de la réduction du nombre des régions en France métropolitaine, il ne faut pas négliger le champ politico-institutionnel, sans compter l'analyse au regard de la question spécifique de la politique de cohésion.

1.1. L'impact dans l'économie européenne

Assurément, la réunion de plusieurs régions de petite taille permettra d'en faire naître quelques grandes à l'échelle européenne, du strict point de vue démographique. De fait, la hiérarchie européenne des « régions »¹ devrait s'en trouver modifiée. Alors que jusqu'à présent, dans la liste des 15 régions les plus peuplées, on ne trouvait guère que l'Ile de France et Rhône-Alpes, la fusion permettra d'y faire figurer quatre autres régions françaises.

Tableau 1 ► Classement des « régions » européennes en fonction de leur population après 2016

	POPULATION (MILLIONS D'HABITANTS)
Rhénanie du nord-Westphalie	17,8
Bavière	12,6
Ile de France	12
Bade-Wurtemberg	10,7
Lombardie	9,7
Andalousie	8,4
Basse-Saxe	6,1
Rhône-Alpes-Auvergne	7,6
Catalogne	7,5
Flandres	6,3
Hesse	6,1
Nord-Pas de Calais-Picardie	6,0
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	5,7
Campanie	5,7
Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon	5,5
Latium	5,5
Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne	5,5
Mazovie	5,3
Ecosse	5,3

Source : calculs de l'auteure sur base des statistiques Eurostat

1. Ce classement ne tient pas compte des mailles NUTS I ou II, qui feront l'objet d'une discussion dans la suite du texte, mais du premier niveau de gouvernance infranational, autrement dit des Länder en Allemagne, des subdivisions nées de la dévolution au Royaume-Uni ou des régions dans la plupart des autres Etats membres.

“ L'IMPACT SE LIMITERA
DONC À UN RÉÉQUILIBRAGE
NATIONAL, RÉUNISSANT
DES GRANDES RÉGIONS
RICHES ET DES PETITES
RÉGIONS PAUVRES ”

Par contre, cette réforme visant principalement à réduire les écarts interrégionaux en réunissant des grandes régions riches et des petites régions pauvres, elle ne devrait pas entraîner de changement majeur dans la hiérarchie européenne des produits intérieurs bruts (PIB) : si l'Ile de France continuera à se classer en tête et Rhône-Alpes-Auvergne gagnera quelques places, les Länder allemands et quelques régions dynamiques du Royaume-Uni, d'Italie et d'Espagne domineront encore très largement. L'impact se limitera donc à un rééquilibrage national. Face à l'Ile de France qui représente plus de 30% du PIB national, 3 régions produiront plus de 10% du PIB national (Rhône-Alpes-Auvergne, Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur) et surtout la plupart des autres atteindront environ 8% du PIB national.

Pour les mêmes raisons, il ne devrait pas y avoir d'effet majeur sur les classements européens des régions les plus performantes en matière de compétitivité, d'innovation, d'emploi, de pauvreté, d'éducation-formation, etc.

Un point sensible concerne l'impact attendu de ces fusions régionales sur un possible rééquilibrage territorial au sein de l'Union européenne. En effet, la quasi-totalité des régions concernées sont des régions frontalières et leurs échanges économiques et sociaux avec des régions voisines appartenant à d'autres Etats membres représentent une part importante et souvent grandissante de leurs activités. Il paraît donc utile de s'interroger sur les conséquences externes de proximité que la réforme est susceptible d'induire, autrement dit, sur son impact au-delà des frontières nationales.

Un travail de repérage réalisé par les agences d'urbanisme de la future région Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne apporte des informations intéressantes à ce sujet. Essayant d'évaluer le degré d'interdépendance entre les 3 régions au travers des navettes quotidiennes domicile-travail, les agences se sont rendu compte qu'elles ne totalisaient que 18 000 entre les 4 principales villes de la future région résultant d'une augmentation de 20% depuis 2000, alors qu'elles se chiffraient à 22 000 entre toute la future région et le Luxembourg suivant une tendance de croissance de 80% sur la même période. La vigilance sur l'évolution de ce flux externe, sa composition et les conditions de transport des actifs s'avère donc au moins aussi importante que sur les flux internes à la région.

Dans un autre registre, en étudiant les demandes de brevets et leur changement depuis 2000, les mêmes agences ont constaté un déplacement vers l'Est de la carte européenne des régions les plus innovantes, rendant plus problématique les stratégies régionales d'innovation basées sur les coopérations externes des entreprises locales. En effet, selon une tradition millénaire (souvent considérée comme un héritage de « l'Europe lotharingienne »), la future région aurait dû se trouver exactement dans la vaste zone la plus compétitive d'Europe² reliant Milan à Londres en suivant la vallée du Rhin à l'est et la Seine à l'ouest. Or aujourd'hui elle n'en fait plus partie car un nouvel axe de l'innovation se dessine, partant toujours de la Lombardie mais orienté vers le nord puisqu'incluant la Suisse (non membre de l'UE), les Länder rhénans, le Danemark et la Suède. Qui plus est, cet axe pourrait s'éloigner encore à l'avenir, compte-tenu des efforts d'investissement dans la recherche-développement de la Bavière, de certaines régions autrichiennes et de la Finlande.

2. La représentation cartographique de cette zone évoque une banane, ce qui lui valut parmi les géographes français une certaine popularité sous le nom de « banane bleue ».

1.2. L'impact dans le champ politico-institutionnel

La représentation « politique » des régions françaises dans les institutions européennes peut être abordée sous deux angles : celle de l'élection des députés européens et celle de la désignation des membres du Comité des Régions de l'UE. Pour ce qui est du Parlement européen, les circonscriptions électorales n'étant pas calées sur les actuelles régions mais sur des vastes ensembles plurirégionaux, les modifications devraient être assez marginales et concerner principalement le Sud. Quant à elle, la délégation française au Comité des Régions comprend 24 membres titulaires et 24 suppléants ; elle est traditionnellement composée pour moitié de représentants des régions et, pour l'autre moitié, de représentants des communes et des départements. Les nominations relèvent du Gouvernement, sur base d'une liste consensuelle établie par les trois associations nationales l'Association des Régions de France (ARF), l'Assemblée des Départements de France (ADF) et l'Association des Maires de France (AMF). Aucune règle n'oblige à ce que chaque région ait un membre et, de fait, par le jeu du cumul des mandats, certaines régions sont plutôt représentées par des membres nommés au titre des communes ou des départements. Peu de changement est donc à attendre sur ce point, si ce n'est un risque de moindre diversité dans les provenances géographiques auquel il conviendrait d'être attentif.

“ LES ADHÉSIONS AUX RÉSEAUX EUROPÉENS DE COOPÉRATION SERONT PROBABLEMENT RÉVISÉES SUITE AUX FUSIONS QUI FERONT ÉMERGER DE NOUVELLES PRIORITÉS ”

Au-delà des institutions, les régions françaises sont devenues de plus en plus visibles à Bruxelles, notamment dans leurs activités d'influence. Elles ont installé des bureaux de représentation, parfois en mutualisant la charge immobilière avec d'autres régions françaises ou d'autres régions européennes unies par un fort lien de coopération. La fusion des équipes et des bureaux régionaux a été l'un des premiers chantiers ouverts au cours du printemps 2015 et il devrait s'achever en fin d'année. Dans la même veine, les régions participent à divers réseaux européens de coopération ou de représentation selon leurs priorités (par exemple, la Conférence des Régions Périphériques et Maritimes CRPM, l'Association des Régions d'Europe ARE, la Conférence des Communes et Régions d'Europe CCRE, la Plateforme européenne pour les régions péri-urbaines PURPLE, la Fédération Européenne des Agences et Régions pour l'Energie et l'Environnement FEDARENE, ...). Ces adhésions seront probablement révisées, suite aux fusions qui feront émerger de nouvelles priorités. Les conséquences pour les organisations socio-économiques régionales (chambres de commerce, agences de développement, etc) sont plus incertaines.

Sur le plan strictement juridique, les nouvelles régions se substitueront aux anciennes et reprendront donc intégralement les engagements pris dans le cadre des coopérations décentralisées, des jumelages, voire des requêtes ou des recours introduits auprès des institutions européennes ou devant des juridictions.

1.3. L'impact pour la politique de cohésion

La question des conséquences du changement de périmètre des régions sur les programmes de développement régional et autres, cofinancés par les Fonds européens structurels et d'investissement 2014-2020, a été posée par la Commission européenne dès l'annonce de la réforme. Alors, la négociation bilatérale des programmes venait tout juste de démarrer. Il a été décidé d'un commun accord entre la Commission, les administrations centrales françaises et les régions qu'il valait mieux poursuivre sur la lancée, car l'Accord de partenariat national était déjà validé, la rédaction des projets de programmes régionaux très avancée et les enveloppes financières réparties. La mise en œuvre s'effectuera donc en parallèle pour chaque ancienne région, le cas échéant par les services communs de la nouvelle région. On ne peut exclure que certains gestionnaires ou élus soient tentés de modifier certains éléments des programmes lors de la révision à mi-parcours qui est prévue pour 2017, sous prétexte de rapprocher les stratégies conduites dans différentes zones des nouvelles régions. Cette option paraît toutefois assez peu probable, au vu des batteries d'indicateurs et de tous les cofinancements qu'il faudrait modifier. Elle générerait, en tous cas, une surcharge administrative qui ne paraît pas justifiée au regard de gains réels en efficacité.

Une autre question se pose encore, même si elle est partiellement réglée : il s'agit de la maille statistique qui sera associée aux nouvelles régions. Pour mémoire, la collecte de données statistiques dans l'Union européenne s'effectue en référence à une nomenclature (NUTS : nomenclature des unités territoriales statistiques) comportant quatre niveaux principaux. Le niveau NUTS 0 équivaut aux grands Etats membres. Le

niveau NUTS I correspond à des territoires compris entre 3 et 7 millions d'habitants, soit des petits Etats membres, soit des très grandes régions (Bavière, Bade-Wurtemberg), soit des agglomérats de régions désignés en France comme des zones d'études et d'aménagement du territoire ZEAT. Le niveau NUTS II désigne des territoires compris entre 800 000 et 3 millions habitants et coïncide avec les régions dans la plupart des Etats membres. L'éligibilité des fonds européens est principalement calée sur cette maille, sur base du PIB/habitant pris comme indicateur de richesse. Enfin, le niveau NUTS III correspond à des territoires compris entre 150 000 et 800 000 habitants ; ce sont des départements, des provinces, etc. On aurait pu vouloir maintenir la traditionnelle concordance entre les régions françaises et la maille NUTS II, ce qui aurait conduit à rétrograder les anciennes régions fusionnées en NUTS III. Cette option s'avère toutefois impraticable car, en moyenne, la nouvelle structure des régions françaises dépasse le plafond des 3 millions. Caler les fourchettes de population correspondant à chaque maille pour les ajuster à la situation française exigerait une modification d'un règlement³ du Conseil, pris à l'unanimité des Etats membres. Cette piste est donc à exclure, sauf à vouloir s'engager dans une négociation de longue haleine sans garantie d'aboutissement positif.

“ CONSERVER LES NUTS II TELLES QUELLES ET CONSIDÉRER LES NOUVELLES GRANDES RÉGIONS COMME DES NUTS I, PRÉSENTE DE NOMBREUX AVANTAGES ”

Inversement, la solution consistant à suivre l'exemple allemand, c'est-à-dire à conserver les NUTS II telles quelles et à considérer les nouvelles grandes régions comme des NUTS I⁴, présente de nombreux avantages. Sur le plan technique, elle permet de poursuivre de longues séries statistiques pour un grand nombre de données socio-économiques. Surtout, au regard de la politique de cohésion, elle évite le problème de « l'effet statistique » de la fusion après 2020 (programmation 2021 - 2027). En effet, le rapprochement entre des régions pauvres et riches va produire mécaniquement un effet artificiel d'enrichissement (ou d'appauvrissement) puisque le PIB/habitant de la nouvelle région correspondra peu ou prou à la moyenne de ceux des réunions fusionnées. La question est importante, car lors de la programmation 2014-2020, dix régions françaises ont été classées comme « des régions en transition », ce qui leur a permis de bénéficier de dotations supplémentaires, en raison du niveau de leur PIB/habitant qui était compris 75% et 90% de la moyenne UE. Même si leur situation économique réelle s'améliore au cours des 7 prochaines années, il y a peu de chances qu'elles enregistrent le « bond » dont la fusion peut donner l'illusion.

La simulation effectuée dans le tableau ci-dessous permet de comprendre l'enjeu. Si l'on retenait comme critère le PIB/habitant des 17 régions françaises fusionnées, seules celles issues du rapprochement entre le Nord-Pas de Calais et la Picardie et entre la Bourgogne et la Franche-Comté, ainsi que la Corse, seraient susceptibles d'être encore éligibles au statut de « régions en transition ». La perte financière pour l'Auvergne, le Languedoc-Roussillon, le Limousin et autres serait d'autant plus regrettable qu'elle ne coïnciderait pas forcément avec une amélioration de la situation socio-économique sur le terrain. Quant aux chances de succès de faire reconnaître le caractère pénalisant de l'effet statistique de la réforme régionale lors de la négociation de la programmation 2021-2027, elles paraissent minimes. En effet, contrairement à ce qui s'était produit au moment de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale qui avait provoqué une baisse substantielle de la moyenne UE des PIB/habitant et l'illusion d'un enrichissement pour plusieurs régions des anciens Etats membres, la correction demandée ne concernerait qu'un seul pays. Qui plus est, le statut de « région en transition » ayant quasi-exclusivement bénéficié aux régions françaises pour 2014-2020, il ne jouit pas forcément d'une grande popularité auprès des autres gouvernements.

Un autre élément à considérer est la négligence de l'objectif de cohésion territoriale, induite par la réforme française. En effet, si les régions fusionnées sont toujours des régions contigües, force est de constater que la réforme a davantage satisfait des critères administratifs de proximité que des critères géographiques stricto sensu. Leur prise en considération aurait pu conduire à rapprocher, par exemple, les deux régions méditerranéennes PACA et Languedoc-Roussillon, ou bien les deux régions alpines, PACA et Rhône-Alpes, ou encore les deux principales régions ligériennes, Pays de la Loire et Centre-Val de Loire. Cette éventualité n'a pas un

3. Règlement (CE) n°1059/2003 du PE et du Conseil du 23 mai 2003

4. C'est notamment le cas pour la Bavière, le Bade-Wurtemberg et de la Rhénanie du nord-Westphalie.

caractère spéculatif car la dimension géographique territoriale a bien été prise en compte dans l'architecture de l'Accord de partenariat, ce qui constitue une singularité en comparaison des autres Etats membres. En plus des programmes FEDER-FSE des 26 régions, il existe des programmes opérationnels spécifiques ou des axes interrégionaux dans des programmes régionaux pour les 4 fleuves et les 5 massifs de montagne. Par ailleurs, les régions sont aujourd'hui parties prenantes de programmes européens de coopération transnationale (Espace Atlantique, Méditerranée, Europe du Nord-Ouest ...) ou des stratégies macro-régionales (Espace Alpin), qui ne se trouveront, pas confortés par la réforme.

Tableau 2 ► Estimation des évolutions des PIB/habitant dans les régions suite à la réforme

	INDICE PIB/HABITANT (MOYENNE UE =100) 2010	INDICE ESTIMÉ APRÈS LA FUSION DES RÉGIONS
Ile de France	175	175
Rhône-Alpes	107	106
Auvergne*	87	
PACA	102	102
Alsace	99	94
Lorraine*	83	
Champagne-Ardenne	94	
Midi-Pyrénées	95	93
Languedoc-Roussillon*	82	
Aquitaine	94	93
Poitou-Charentes*	86	
Limousin*	80	
Haute-Normandie	95	92
Basse-Normandie*	84	
Bourgogne	92	86
Franche-Comté*	83	
Nord-Pas de Calais*	87	86
Picardie	82	
Centre - Val de Loire	91	91
Pays de la Loire	95	95
Bretagne	91	91
Corse*	90	90
Guadeloupe	69	69
Martinique	75	75
Réunion	57	57
Guyane	53	53

Source : Calculs de l'auteur sur base des données Eurostat

*« régions en transition »

Dans un souci de plus grande efficacité, la programmation 2014-2020 de la politique de cohésion est alignée sur les priorités de la stratégie Europe 2020, qui vise à promouvoir une croissance intelligente, durable et inclusive. Cela signifie que les régions ont été tenues de concevoir leurs programmes de développement en fonction des 11 objectifs thématiques correspondant à cette stratégie. Elles ont établi un diagnostic de leurs forces et leurs faiblesses au regard des 5 grands objectifs⁵ associés à cette stratégie, qui constituent également des engagements nationaux. En matière économique, chacune a élaboré une stratégie de spécialisation intelligente précisant notamment les secteurs où elle entendait soutenir les entreprises et dans quel but. Si l'on s'interroge sur l'impact potentiel de la réforme sur la capacité d'alignement des régions sur la stratégie Europe 2020, il est évident que, comme les nouveaux périmètres n'ont pris en compte ni les critères de compétitivité (innovation, composition du tissu productif, recherche et gouvernance), ni les critères de résilience (énergie, ressource en eau, biodiversité), la réponse sera neutre au mieux.

“ LA DIVERSITÉ DES PROFILS ÉCONOMIQUES ET DES CHOIX STRATÉGIQUES MAIS AUSSI L'AMPLEUR DES DIFFÉRENCES ENTRE DES RÉGIONS APPELÉES À ÊTRE RÉUNIES ”

En effet, un bref survol du contenu actuel des stratégies régionales d'innovation⁶ permet d'entrevoir, non seulement la diversité des profils économiques et des choix stratégiques des régions, mais aussi, de manière plus problématique, l'ampleur des différences entre des régions appelées à être réunies. Ainsi, par exemple, la comparaison des domaines de spécialisation intelligente de l'Alsace, de la Lorraine et de la Champagne-Ardenne met en évidence que l'Alsace accorde une grande priorité à la santé à travers la recherche médicale, l'offre de services d'e-santé, la robotique, l'imagerie médicale et autres, alors que le secteur de la santé est une priorité marginale pour la Lorraine et la Champagne-Ardenne. Dans un autre domaine, si l'énergie est bien une thématique prioritaire pour les trois régions, les stratégies envisagées sont diamétralement opposées : l'Alsace vise le développement des énergies renouvelables et l'exportation des technologies maîtrisées ; pour la Lorraine, c'est la valorisation des outils industriels, des centrales énergétiques et des infrastructures spéciales en maintenance ou en fin de vie, la détection, l'extraction et l'exploitation, la valorisation et le recyclage des ressources naturelles ; pour la Champagne-Ardenne, c'est la bio-raffinerie territorialisée associée à des pratiques agricoles et viticoles durables (agro-carburants).

Un exercice similaire pour l'Aquitaine, le Limousin et Poitou-Charentes est tout aussi instructif. Dans le domaine de la santé, l'Aquitaine compte investir pour assurer la délivrance intelligente d'actifs pour le bien-être et la santé, mettre au point des parcours de soin intégré et des techniques d'assistance au patient ; le Limousin s'intéresse plutôt aux biotechnologies au service de la santé humaine et animale et à l'économie du bien vieillir ; Poitou-Charentes s'attache à la liaison entre environnement et santé, y compris la lutte contre les pollutions. En matière de transports, l'Aquitaine vise une mobilité propre et intelligente ; Limousin n'en fait pas un thème prioritaire alors que Poitou-Charentes s'intéresse à l'éco-mobilité. Dans le domaine de l'agro-alimentaire et de l'agriculture, l'Aquitaine entend promouvoir une agriculture de précision et l'éco-efficience agro-alimentaire ; le Limousin s'intéresse à la génétique animale, l'élevage et les produits transformés, Poitou-Charentes à la qualité alimentaire.

Cette analyse cursive montre que la mise en cohérence de ces stratégies constituera assurément un grand défi interne pour les futurs dirigeants des grandes régions. Vu de l'extérieur, on peut s'interroger sur le délai qu'il faudra pour créer des nouveaux ensembles porteurs d'images marquantes, par-delà la dislocation des images régionales à laquelle conduira la réforme. Or, ce n'est pas le moindre des aspects sur lequel se joue l'attractivité d'une région.

5. Ces 5 objectifs concernent le taux d'emploi, les dépenses en R&D, le niveau d'éducation, la pauvreté et les engagements 20-20-20 dans le domaine environnemental (l'efficacité énergétique, les émissions de gaz à effet de serre, les énergies renouvelables)

6. CGET, Synthèse des stratégies régionales de l'innovation en vue de la spécialisation intelligente des régions françaises, Octobre 2014

2. La fusion des régions françaises dans le contexte actuel politique et institutionnel européen

La modification de la carte régionale française intervient au début de la période de programmation 2014-2020 qui n'a pas modifié la neutralité européenne concernant la taille optimale des régions. Par contre, elle va s'inscrire début 2016 dans une actualité européenne encore fortement marquée par les répercussions de la crise financière de 2008 (les efforts de réduction des déficits publics et la restructuration des dettes, la mise en place d'une gouvernance économique, la stabilisation de la zone euro, etc) et par des tensions nées des forces centrifuges régionalistes dans plusieurs Etats membres voisins.

2.1. La neutralité européenne sur la taille optimale des régions

IL N'EXISTE AUCUNE « NORME » EUROPÉENNE SUR LA TAILLE OPTIMALE DES RÉGIONS"

En préalable, et contrairement à ce que les arguments en faveur d'un agrandissement de la taille moyenne des régions françaises peuvent parfois laisser croire - il permettrait aux régions françaises de se rapprocher d'un modèle standard -, il convient de rappeler qu'il n'existe aucune « norme » européenne sur la taille optimale des régions, au sens de la première maille infranationale. Comme on l'a vu précédemment, la seule exigence concerne le recueil des données statistiques et les régions peuvent tout aussi bien correspondre à des NUTS I qu'à des NUTS II. De fait, on constate la plus grande diversité quand on compare les pays, mais aussi les régions au sein des Etats membres. A titre d'illustration, on peut citer l'Allemagne où le Land de Rhénanie du nord-Westphalie compte près de 18 millions d'habitants et celui de Brème seulement 600 000 ; en Espagne, l'Andalousie a plus de 8 millions d'habitants et Ceuta et Melilla moins de 100 000 habitants chacune ; en Italie, la Lombardie a presque 10 millions d'habitants et le Val d'Aoste un peu plus de 100 000 habitants.

Si l'on devait caractériser la « doctrine » européenne sur le sujet, elle tiendrait en trois points qui ont progressivement émergé de la mise en œuvre de la politique de cohésion depuis une vingtaine d'années et se sont affirmés lors des négociations d'élargissement, notamment celui avec les pays d'Europe centrale et orientale :

- Il s'agit, d'abord, du respect absolu de l'organisation institutionnelle de chaque Etat membre, dans laquelle l'Union européenne n'a pas à interférer. Ce principe est directement lié à l'application des règles de droit international, l'Union européenne étant une Union d'Etats et ses Traités constitutifs ratifiés par eux. Cette prévention a d'ailleurs plusieurs fois été rappelée lorsque certains candidats ont été forcés de régler leurs différends frontaliers préalablement à leur adhésion et que l'Union européenne a refusé de s'en mêler.
- Il s'agit, ensuite, de la reconnaissance de l'importance de l'héritage historique dans chacun des pays. Fondamentalement différente de l'approche territoriale nord-américaine où nombre de frontières entre Etats fédérés semblent avoir été dessinées avec une règle et un crayon, les frontières des Etats membres et les entités qui les composent sont le fruit d'une longue histoire compliquée de batailles, de traités de paix, de ralliements, de révoltes et de déclarations d'indépendance. La dimension culturelle et identitaire reste forte encore aujourd'hui et conditionne l'organisation territoriale de nombreux pays, notamment les Etats fédéraux et ceux largement régionalisés. Récemment, la nouvelle économie géographique a d'ailleurs montré le rôle crucial joué par ces facteurs culturels et sociaux dans la performance territoriale : la taille et la concentration ne font pas tout.
- Il s'agit, enfin, de l'exigence de capacité administrative. Directement liée à l'exercice démocratique, qui constitue l'un des préalables à toute candidature à l'Union européenne depuis 1996 (critères dits de Copenhague), et à l'autonomie des collectivités locales, reconnue par tous les Etats membres puisqu'ils

ont ratifié la Charte éponyme portée par le Conseil de l'Europe⁷, la capacité à gérer correctement les fonds européens est une des conditions imposées par la Commission à tout transfert financier. L'obligation de consultation des acteurs socio-économiques et des représentants de la société civile lors de l'élaboration des programmes de développement régional, l'exigence d'un diagnostic préalable à la définition d'une stratégie territoriale, la mise en place d'une administration dédiée au suivi des programmes ont, de fait, conduit tous les Etats membres de taille moyenne ou grande à subdiviser leur territoire en unités fonctionnelles correspondant à la maille NUTS II (entre 800 000 et 3 millions d'habitants). Dans la plupart des Etats centralisés, cette réforme administrative s'est accompagnée d'une décentralisation et d'une régionalisation plus moins poussée, mais certains ne l'ont pas fait, tel le Portugal⁸.

“ LA RÉUSSITE ÉCONOMIQUE D'UNE RÉGION TIENT À LA TAILLE DE SA VILLE PRINCIPALE MAIS AUSSI À SON STATUT POLITIQUE ”

En 2014, le regroupement des régions a été justifié dans une note de France Stratégie⁹ par la nécessité de s'adapter à la nouvelle donne économique : « Dans une économie où l'innovation et les métropoles jouent un rôle incontournable et croissant, le périmètre actuel des régions n'est plus à l'échelle des défis à relever. Il a été défini en 1960 dans le cadre d'un paradigme économique et territorial aujourd'hui dépassé par celui de l'économie de la connaissance. [...] C'est pourquoi il faut élargir le périmètre régional pour le mettre à l'échelle de la géographie de la croissance qui découle de la métropolisation ». Là encore, si les analyses conduites par la Commission¹⁰ sur les trajectoires de croissance des régions et la convergence des moins développées font nettement ressortir la volatilité des « régions métropolitaines » suite à la crise de 2008, puisqu'elles ont connu « une croissance plus rapide dans les économies en croissance, une baisse plus rapide dans les économies en perte de vitesse », elles n'aboutissent pas à des conclusions aussi tranchées. Il en ressort plutôt une singularité des régions capitales, qui ont connu un fort développement au cours de la décennie 2000. Ainsi, en référence à l'indice 100 correspondant à la moyenne UE des PIB/habitants, la région de Bratislava a grimpé en de 109 en 2000 à 176 en 2010, approchant l'Ile de France (180), la région de Stockholm (168) et la région de Vienne (165). La région de Bucarest a grimpé de 54 points, celle de Prague de 34 et la Mazovie, où se situe Varsovie, de 28 points. La taille de la ville ne serait pas le seul déterminant pour expliquer la réussite économique d'une région ; son statut politique joue un rôle majeur puisqu'il justifie le regroupement de nombreuses fonctions à proximité des autorités nationales.

Les évaluations européennes des programmes 2007-2013¹¹ concluent qu'il n'est pas prouvé que « la concentration des investissements dans les zones les plus avancées augmenterait le taux de croissance globale » et, même, que « le retour sur investissement est potentiellement plus élevé dans la périphérie que dans les centres urbains ».

Entre économistes français, le débat sur les vertus prêtées aux métropoles est loin d'être clos¹². Quant à la taille elle-même de la région, comme le résume Thomas Perrin¹³, aucune théorie géographique ou économique ne démontre qu'une macro-région est nécessairement plus performante qu'une petite.

En pratique, en comparant toutes les régions européennes, force est de reconnaître que ni la taille d'une région, ni son statut institutionnel ne garantissent son succès économique. Un « zoom » sur quelques Lander allemands et des régions espagnoles (voir tableau ci-dessous) en offre une bonne illustration.

7. En ratifiant cette charte en 2007, la France figurait parmi les derniers des 47 pays membres du Conseil de l'Europe à le faire.

8. Marjorie JOUEN, *La politique européenne de cohésion*, Paris, La Documentation française, 2011

9. Benoît Lajudie, *Réforme régionale : un enjeu pour la croissance ?*, France Stratégie, juillet 2014

10. Commission européenne, *Investir dans l'emploi et la croissance – La promotion du développement et de la bonne gouvernance dans les régions et les villes de l'UE - 6ème Rapport sur la cohésion économique, sociale et régionale*, 2014 ; Commission européenne, *La dimension régionale et urbaine de la crise - 8ème rapport d'étape sur la cohésion*, 2013.

11. Commission européenne, *Evaluation du financement de la politique de cohésion*, Panorama Inforegio n°53 Eté 2015 et sur le site de la [Commission européenne](#).

12. Voir les arguments de Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti in *La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ?* HAL – Archives ouvertes, 2014, contre ceux de Laurent Davezies et Thierry Pech in *La nouvelle question territoriale*, Terra Nova, 2014

13. Thomas Perrin, *Régions et coopération interrégionale : dynamiques institutionnelles de la France à l'Europe*, Territoires en mouvement (revues.org/1877) Janvier 2014 .

Tableau 3 ► Comparaison du poids démographique et de la richesse de quelques régions allemandes et espagnoles

NUTS I	NUTS II	POPULATION (MILLIONS)	INDICE PIB/HABITANT (MOYENNE UE = 100)
Bade Wurtemberg		10	118
	Stuttgart	4	141
Bavière		12,5	136
	Oberbayern	4,3	165
--	Bremen	0,066	159
Sud de l'Espagne	Andalousie	7,9	81
	Murcie	1,4	87
Este de l'Espagne	Catalogne	7,1	123
	Valence	4,8	95
	Baléares	1,0	114

Source : Eurostat

2.2. Un exercice en risque de désynchronisation face à la centralisation croissante de la gouvernance économique

Les effets de la crise financière de 2008, joints aux importantes réformes rendues nécessaires par la crise de la zone euro, dessinent aujourd'hui une gouvernance économique européenne fondamentalement différente de celle qui prévalait au milieu des années 2000. Tirant les leçons, d'une part, de l'échec de la stratégie de Lisbonne et des insuffisances de la méthode ouverte de coordination¹⁴ et, d'autre part, des dérives du système bancaire et des insuffisances des mécanismes de surveillance du Pacte de stabilité et de croissance/ des politiques budgétaires nationales /, l'UE s'est engagée depuis 2010 sur une piste de contrôle renforcé des Etats membres. Tour à tour, ont été mis en place le Semestre européen afin d'assurer un suivi macro-économique complet des politiques nationales, la stratégie Europe 2020 pour laquelle les Etats membres ont convenu d'atteindre collectivement et individuellement des objectifs chiffrés, entre autres en matière d'investissement dans la recherche-développement, de réduction de la pauvreté, d'efficacité énergétique, une nouvelle gouvernance économique européenne et de multiples « conditions » pour l'octroi aux régions des fonds européens liés à la politique de cohésion.

“ UN MOUVEMENT DE (RE) CENTRALISATION AU NIVEAU EUROPÉEN ET/OU AU NIVEAU NATIONAL ”

Au nom d'une meilleure qualité de la dépense publique et d'une nécessaire convergence des efforts pour remettre l'Union européenne sur le chemin de la croissance, l'ensemble de ces nouveaux dispositifs s'inscrivent dans un mouvement de (re)centralisation au niveau européen et/ou au niveau national. Le Comité des régions, qui représente les autorités locales et régionales européennes, et le Parlement européen, notamment sa commission REGI, se sont faits fort depuis plusieurs années de dénoncer cette tendance, mais ne sont pas parvenus à l'enrayer : le slogan de l'Europe des régions, parfois utilisé dans les années 90 pour décrire une perspective d'évolution de l'Union européenne, semble définitivement remis au placard.

Qui plus est, dans le cadre du Plan Juncker, la création du Fonds européen pour les investissements stratégiques a été validée au début de l'été par le Parlement européen. A partir des 16 milliards d'euros prélevés sur le budget européen (les crédits proviennent en partie du Mécanisme d'interconnexion pour l'Europe et du programme Horizon 2020) auquel viennent s'ajouter 5 milliards d'euros de la BEI, le Président de la Commission fait le pari de lever 294 milliards d'euros sur les marchés financiers qui permettront de financer un plan d'investissement de 315 milliards d'euros, dont 75 milliards en soutien aux PME. Suite à une collecte de propositions auprès des Etats membres, la Commission dispose d'une liste de 2000 projets d'investissements publics

14. La stratégie de Lisbonne lancée en 2000 avait pour objectif de « faire de l'UE la région la plus compétitive du monde d'ici 2010 » ; elle s'appuyait sur la mise en place d'une méthode souple de coordination visant les politiques nationales ni communes, ni communautaires (telles que les politiques d'emploi) appelée méthode ouverte de coordination.

et privés dans laquelle les investisseurs financiers mondiaux font pouvoir faire leur choix¹⁵. Ainsi, et pour autant que le pari de M. Juncker réussisse, l'Union européenne pourrait-elle compter d'ici 2018 sur un apport de capitaux d'une ampleur comparable à la politique de cohésion (dotée de 352 milliards d'euros pour 7 ans), avec une mise en œuvre beaucoup plus simple.

Certes, la BEI et les promoteurs de ce nouvel instrument financier assurent que celui-ci n'a pas vocation à se substituer à la politique de cohésion mais à la compléter. Il n'en demeure pas moins que la lourdeur des procédures de programmation, de consultation et de financement partenarial avec les régions et les collectivités locales, souvent décriée par les pays contributeurs nets au budget européen pourrait ainsi être évitée. Par voie de conséquence, dans certains Etats membres, les régions pourraient se voir court-circuitées dans la programmation des investissements aptes à relancer l'économie européenne.

Dans ce contexte, la présentation à l'étranger de la fusion des 14 régions métropolitaines comme un moyen de faire émerger et d'accompagner l'affirmation d'acteurs régionaux plus compétents et plus visibles dans la gouvernance européenne paraît décalée, voire désynchronisée.

2.3. Un évitement de la question identitaire régionale

Depuis le début des années 90, la démocratisation des pays d'Europe centrale et orientale sortis de l'emprise du régime communiste, d'une part, la reconnaissance du principe de subsidiarité et du rôle des autorités infranationales dans le Traité de Maastricht, d'autre part, ont induit un fort mouvement de décentralisation-régionalisation dans la plupart des Etats membres. On peut sans hésiter considérer qu'en réveillant certaines fiertés régionales, ce mouvement a aussi contribué à créer une dynamique économique. Dans les années 2000, cet élan s'est toutefois transformé en une poussée sécessionniste dans quelques Etats membres occidentaux où l'expression des identités culturelles s'est combinée avec des considérations économiques – les revendications autonomistes étant souvent portées par des régions dénonçant une solidarité nationale trop coûteuse et refusant de payer pour des régions plus pauvres ou moins vertueuses. Ainsi en est-il de la Catalogne, de l'Ecosse, des Flandres et du Nord de l'Italie.

De manière parallèle, lors des élargissements de 2004, 2007 et 2013, un nombre significatif de très petits Etats ont rejoint l'Union européenne et la tendance devrait se poursuivre dans les prochaines années avec l'adhésion des pays balkaniques. Outre la raison historique incontestable d'une telle situation, force est de constater que dans son fonctionnement l'UE réserve un traitement bien plus enviable aux intérêts portés par ces pays que ceux des régions, fussent-elles plus peuplées et économiquement plus fortes. Règles de vote au Conseil, représentation à la Commission, au Parlement européen, à la Cour de Justice, à la Banque centrale, à la Cour des comptes et autres, constituent autant « d'avantages » qu'une sécession permettrait d'obtenir.

“ CETTE RÉFORME NE SEMBLE PAS AVOIR RÉPONDU À DES REVENDICATIONS POPULAIRES OU PORTÉES PAR LES AUTORITÉS LOCALES ET RÉGIONALES ”

Il est frappant que l'exercice de rapprochement des régions paraisse avoir complètement laissé de côté ce mouvement de fond qui traverse l'Europe, voire qu'il ait conduit à un résultat allant exactement dans la direction inverse. En ne fusionnant pas la Bretagne et les Pays de Loire, le risque d'émergence d'une grande région bretonne avec une forte identité culturelle qu'aurait pu créer le rapprochement de Rennes et de Nantes est soigneusement écarté. L'Alsace, certes petite en taille mais qui possède une singularité culturelle incontestable, est réunie à la Lorraine et à Champagne-Ardenne. Quant à la Corse, dotée d'un nouveau statut par la loi NOTRe qui en fait une communauté territoriale unique, sa spécificité est volontairement préservée mais le risque de sécession paraît faible depuis l'échec du référendum de 2003.

Enfin, et ce n'est pas le point le moins surprenant pour les observateurs et partenaires européens des régions françaises, à la différence de ce qui s'est passé avec la dévolution au Royaume-Uni, la fédéralisation du Royaume de Belgique ou la création de régions autonomes en Espagne et en Italie, cette réforme ne semble pas avoir répondu à des revendications populaires ou portées par les autorités régionales et locales. Si le projet initial du Gouvernement a été amendé à la suite des débats parlementaires, il a assez peu mobilisé les citoyens et les acteurs socio-économiques régionaux en amont.

15. Cette liste n'est toutefois pas limitative ou obligatoire pour les investisseurs.

3. Les échelons infranationaux dans la gouvernance européenne à multi-niveaux

Bien que régie par le principe de subsidiarité depuis le Traité de Maastricht, la gouvernance européenne est fréquemment décrite comme une gouvernance à multi-niveaux. En effet, loin de la délimitation stricte et exclusive des compétences entre les différents niveaux que l'application de ce principe pourrait laisser imaginer, la réalité de l'action publique s'apparente à un enchevêtrement de relations partenariales suivant des lignes hiérarchiques ascendantes ou descendantes, mais aussi des coopérations horizontales entre pairs en lien avec les politiques ou les secteurs concernés.

Cette analyse a été approfondie par le Comité des Régions en 2009 dans un Livre Blanc¹⁶. Dans son prolongement, une Charte¹⁷ de bonne conduite a même été proposée à la signature en 2014 et a recueilli quelques centaines d'adhésions.

Dans ce contexte, le nombre des autorités locales¹⁸ françaises, la complexité des niveaux et l'enchevêtrement des compétences – souvent caricaturé sous le terme de « mille-feuille » en France – constituent une spécificité nationale. Vue d'Europe, l'incidence de la réforme territoriale sur cette particularité est donc la principale préoccupation. Elle appelle deux séries de réponses : la première concerne la nouvelle répartition des compétences au profit des régions et ses conséquences pour les autres collectivités ; la seconde conduit à évoquer la création des métropoles dont la signification est bien mieux comprise à l'étranger que celle du changement de périmètre des régions.

3.1. Une contribution mineure à la résolution du problème du « mille-feuille » français

Avec 36 571 communes (hors Outremer), la France comptait au 1er janvier 2012 plus de collectivités locales que les Etats-Unis et près de 41% des municipalités de l'Union européenne (UE-27).

“ L'OCDE A MONTRÉ QUE LA FRAGMENTATION A UN IMPACT NÉGATIF SUR LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ”

Récemment, l'OCDE a mis au point un indice de fragmentation¹⁹ qui mesure le nombre de collectivités locales / municipalités pour 100 000 habitants. Pour les grandes zones urbaines métropolitaines, cet indice s'établit à 5 en moyenne pour l'UE (3,7 pour l'OCDE) et à 16,5 en France, qui se classe ainsi au 3ème rang européen, derrière la République tchèque (24,3), la Slovaquie (19,4) et à proximité de l'Autriche (15,9), mais très loin devant l'Allemagne (5,5), l'Espagne (4,6), l'Italie (4,1), les Pays-Bas (2,2) et le Royaume-Uni (0,4). En comparant les performances économiques d'une trentaine d'aires métropolitaines, l'OCDE a montré que la fragmentation a un impact négatif sur la croissance économique²⁰.

Or, le nombre des communes reste depuis plus de 50 ans un sujet récurrent de réforme avortée qui se heurte à la fois à un héritage historique, des arguments démocratiques, des obstacles constitutionnels avec l'opposition répétée et inébranlable du Sénat. L'organisation territoriale actuelle est donc le produit d'exercices répétés, plus ou moins aboutis et réussis, de contournement de ce chantier impossible : fusions de communes, communes nouvelles, regroupements fonctionnels sous la forme de syndicats de communes, de pays, de communautés de communes ou d'agglomérations, selon leur taille, mouvement désigné sous le terme générique d'intercommunalité. Cependant, loin de dessiner une pyramide ordonnée avec un nouveau niveau de gouvernance, ces réformes ont souvent été mises en place sous une forme optionnelle et aboutissent donc à un paysage

16. Comité des Régions, Livre Blanc sur la gouvernance à multi-niveaux, Avis d'initiative des 17 et 18 juin 2009, 2009/C211/01.

17. <http://cor.europa.eu/fr/news/regional/Pages/charte-gouvernance-multiniveaux.aspx>.

18. Ce terme est utilisé fréquemment dans les enceintes européennes pour désigner toutes les collectivités autres que les régions.

19. OCDE (2013) Panorama des Régions de l'OCDE.

20. OCDE (2013) Quelle gouvernance pour les zones métropolitaines ?, Document préparé dans le cadre de la Réunion ministérielle des 5-6 décembre 2013.

complexe puisque les regroupements intercommunaux, 15 ans après leur lancement, ne couvrent toujours pas la totalité du territoire et que demeurent encore quelques centaines de communes isolées. L'expression de mil-lefeuille correspond donc bien à une situation qui n'est pas assimilable à un empilement régulier d'assiettes de plus en plus grandes, mais plutôt à l'irrégularité et la fragilité de la spécialité pâtissière nationale.

Toutefois, la complexité ne s'arrête pas là. En effet, au lieu d'avoir réalisé une rétrocession systématique et uniforme de ses compétences au profit des régions, des départements ou des communes, comme l'exemple de la répartition de la charge des équipements éducatifs - les écoles primaires aux communes, les collèges aux départements et les lycées aux régions - pourrait le laisser croire, l'Etat a parfois continué à exercer certaines parties de compétences. De leur côté, les collectivités ont conservé ou se sont progressivement arrogé le droit d'intervenir dans presque tous les domaines, avec pour seule limite leurs capacités financières.

“ LES DEUX MODÈLES DE GOUVERNANCE LES PLUS PERFORMANTS EN EUROPE SONT LES MODÈLES « PURS », SOIT CENTRALISÉ ET UNITAIRE, SOIT FÉDÉRAL”

L'acte III de la décentralisation avait donc comme ambition initiale de mettre un terme à cette situation, en achevant la rétrocession des compétences de l'Etat dans certains secteurs et en clarifiant les compétences entre les niveaux de collectivités. Au bout du compte, et pour ce qui le concerne, le niveau régional en ressort effectivement conforté en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de politique économique, d'innovation, etc. La prééminence des régions s'illustre notamment dans le cadre de schémas régionaux : les SRADDET (schémas régionaux d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires) et les SRDEII (schémas régionaux de développement économique d'innovation et d'internationalisation). Toutefois, les régions devront continuer à composer avec les départements, dont la disparition initialement annoncée dès 2016 a été repoussée à un examen en opportunité en 2020, avec les métropoles nouvellement créées, avec les communautés de communes et d'agglomération, et, bien sûr les communes, dans le cadre des conférences territoriales d'action publique.

Sur le plan administratif, qu'il s'agisse des services de la collectivité ou des services déconcentrés de l'Etat, la fusion des régions ne semble pas devoir conduire automatiquement à un regroupement dans la nouvelle capitale régionale. L'argument de l'éloignement géographique pour les administrés ou les citoyens, comme celui du risque de déclin accéléré des villes délaissées par de tels déménagements, plaideraient en faveur de déménagement à la « carte »²¹.

Bref, au regard du critère d'efficience, on enregistre peu de progrès dans un système de plus en plus hybride, alors qu'il ressort des travaux comparatifs conduits par l'OCDE ou des études d'évaluation menées sous l'égide de la Commission européenne que les deux modèles de gouvernance les plus performants en Europe sont les modèles « purs », soit centralisé et unitaire, soit fédéral.

3.2. La création des métropoles plus signifiante que celle des « grandes régions »

A la différence des régions, il existe un discours bien argumenté sur l'efficacité économique du modèle métropolitain, qui se double d'une visibilité croissante des grandes villes au niveau européen.

Depuis une trentaine d'années les chercheurs de la « nouvelle économie géographique » ont mis en évidence les avantages des phénomènes de concentration à l'ère de l'économie de la connaissance²². L'OCDE s'en est largement fait l'écho et, en France, Pierre Veltz²³ en a été l'un des premiers vulgarisateurs. Pour illustrer leur dynamisme, France Stratégie rappelle que « les quatorze métropoles et grandes agglomérations (Paris, Lyon, Toulouse, Strasbourg, Bordeaux, Nantes, Lille, Montpellier, Rennes, Grenoble, Toulon, Marseille, Nice

21. Le conseil des ministres du 31 juillet 2015 a énoncé la liste des futures capitales des régions fusionnées et précisé la localisation d'un certain nombre de directions régionales déconcentrées de l'Etat.

22. Masahisa Fujita, Paul Krugman et Antony J. Venables, *The spatial economy : cities, regions and international trade*, Cambridge M.A., MIT Press 1999.

23. Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires : Une économie d'archipel*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2014, 2e éd. (1re éd. 1996), Pierre Veltz (dir.) et Thomas Paris (dir.), *L'économie de la connaissance et ses territoires*, Paris, Hermann, 2010.

et Rouen) réalisent la moitié du PIB français (51%), rassemblent 43% des emplois et déposent 70% des brevets alors qu'elles ne comprennent que 39% de la population »²⁴. Considérant qu'elles sont « les lieux privilégiés de l'innovation et ... deviennent des forces d'entraînement de l'économie et de la croissance », l'auteur en déduit que « deux directions de transformation s'imposent simultanément pour que la métropolisation réalise toutes ses potentialités : encourager la concentration dans les métropoles des activités à forte dimension synergétique tout en en faisant les pivots des projets de développement des régions et, en élargissant le périmètre des régions ; mettre en œuvre des politiques de rayonnement des métropoles fondées sur les synergies de territoires ». Lançant le slogan provocateur de « la métropolisation des villes grandes et moyennes », il préconise de renforcer leurs écosystèmes d'innovation, ainsi que leur capacité administrative et de stratégie politique d'une part, de mieux organiser leur « hinterland » en améliorant l'attractivité résidentielle des zones rurales et en encourageant la mobilité des habitants des zones les plus vulnérables vers l'emploi, d'autre part.

Cette analyse est partagée par l'OCDE qui estime que « Dans un monde globalisé où les métropoles sont de plus en plus considérées comme des lieux cruciaux où se joue la compétitivité et la croissance nationale, l'Etat ne peut pas se désintéresser de ces espaces »²⁵. Cette recommandation s'appuie sur un constat : « Depuis la crise de 2008, on observe une accélération des réformes territoriales notamment métropolitaines afin de trouver la « bonne échelle », c'est-à-dire l'échelle la plus cohérente et la plus pertinente pour l'exercice de compétences de niveau métropolitain, ceci dans un contexte de recherche d'efficacité de l'action publique et d'optimisation de la dépense publique. »

Au niveau européen, la préoccupation urbaine de la Commission rencontre l'activisme des grandes villes. Pour la période de programmation 2014-2020, la réglementation prévoit que 5% des fonds de la politique de cohésion seront réservés aux villes au titre du développement urbain durable²⁶. En France, cette obligation a été transformée en un engagement national de consacrer 10% des crédits FEDER-FSE aux quartiers de la nouvelle politique de la ville²⁷.

En définitive, la création des métropoles ne fait qu'entériner une réalité. Plusieurs d'entre elles se sont déjà distinguées comme des « capitales européennes » : après Paris en 1989, Avignon en 2000 et Lille en 2004, Marseille a été sacrée Capitale européenne de la culture en 2013 ; Nantes a obtenu le label de Capitale européenne Verte en 2013 ; Grenoble a été finaliste pour le prix européen des Villes accessibles en 2011 et des capitales de l'innovation « iCapitales » en 2014.

Si seul Paris est membre du groupe des 40 très grandes villes mondiales « C-40 », un certain nombre de métropoles participent à Eurocities. Cette association réunit plus de 105 grandes villes européennes et entretient un dialogue régulier avec les institutions européennes. Au milieu des années 2000, Lyon en a assuré la présidence et actuellement c'est la métropole de Nantes.

Compte-tenu de l'immense chantier de réorganisation interne ouvert par le changement de leur périmètre, on peut imaginer voir dans la prochaine décennie les métropoles agiles concurrencer (déloyalement ?) des régions alourdis.

24. France Stratégie Ibid.

25. OCDE, Ibid.

26. Règlement (UE) 1303/2013 du PE et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au FEDER, au FSE, au FEADER et au FEAMP, portant dispositions générales applicables FEDER, au FSE, au FEADER et au FEAMP.

27. La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine définit les nouveaux quartiers sur la base du critère de la concentration d'habitants pauvres; ceux-ci sont principalement situés dans les banlieues des grandes villes, mais, c'est nouveau, aussi dans les villes moyennes.

CONCLUSION : LES NOUVELLES RÉGIONS FACE À TROIS DÉFIS

Comparé aux caractéristiques socio-économiques et aux pratiques des autres régions européennes, le résultat de la fusion ne rapproche pas automatiquement les nouvelles régions françaises d'une moyenne, ni ne les fait s'aligner sur une norme. Cette réforme peut même paraître aller à contre-courant de nouvelles tendances de la gouvernance européenne nées dans l'après-crise 2008-2011. Cependant la révision du périmètre des régions constitue incontestablement un changement d'échelle majeur et ouvre pour elles de nouvelles perspectives de moyen terme. Pour que cette transformation soit un succès, il faut que les régions soient capables de relever trois défis : mettre en cohérence les stratégies régionales préexistantes tout en faisant un choix clair de l'objectif poursuivi (la compétitivité, la résilience ou la cohésion - inclusion sociale) ; définir et mettre en œuvre une relation de synergie avec leur métropole ; vers l'extérieur, réviser les coopérations de voisinage ou les alliances d'intérêt avec d'autres régions européennes.

Sur les mêmes thèmes...

INTÉGRATION RÉGIONALE ET COHÉSION SOCIALE : L'EXPÉRIENCE EUROPÉENNE
Eulalia Rubio, Policy paper No 138, Institut Jacques Delors, juin 2015

LA CONDITIONNALITÉ MACRO-ÉCONOMIQUE, L'HISTOIRE D'UNE TRIPLE PEINE POUR LES RÉGIONS
Marjorie Jouen, Policy paper No 131, Institut Jacques Delors, mars 2015

LA POLITIQUE DE COHÉSION FACE À LA CRISE : QUELS EFFETS POUR LES RÉGIONS DE L'UE ?
Patrick Faucheur, Policy paper No 123, Institut Jacques Delors, janvier 2015

QUELLE PLACE POUR LES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES DANS L'UE ?
Virginie Timmerman, Synthèse, Institut Jacques Delors, mai 2014

MARCHÉ UNIQUE ET POLITIQUE DE COHÉSION : UN TANDEM MALMENÉ PAR LA CRISE ET LA GLOBALISATION
Marjorie Jouen, Policy paper No 108, Institut Jacques Delors, avril 2014

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors