

# 10 PROPOSITIONS POUR LA RÉFORME TERRITORIALE

# SOMMAIRE

## ÉDITORIAL

Apprendre des régions  
P. 3

## FORMATION

Assurer la réussite de tous  
en accompagnant les jeunes  
du collège à l'emploi  
P. 6

**Faire de la réforme territoriale  
un outil de croissance**  
*par Nicolas Bouzou*  
P. 8

## DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Simplifier la vie des PME  
et accompagner leur croissance  
grâce à un interlocuteur unique  
P. 10

## TRANSPORT

Faciliter les déplacements et l'accès  
à des transports collectifs adaptés  
P. 12

## CARTE

**Les systèmes urbains français**  
P. 14

**Rétablir l'égalité  
par la République décentralisée!**  
*par Géraldine Chavrier*  
P. 15

## ENVIRONNEMENT

Préserver l'environnement  
et la richesse naturelle des territoires  
P. 18

**Deux mythes sur les régions :  
la taille européenne et les effets d'échelle**  
*par Hervé Le Bras*  
P. 20

## TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Engager la transition énergétique  
sur les territoires  
P. 23

## COMPÉTENCES

Désigner un responsable  
pour chaque politique publique  
P. 25

## CARTE

**Centralités et dépendances : liens  
majeurs domicile-travail**  
P. 27

**Nos régions sont-elles si petites ?**  
*par Luc Florent*  
P. 28

## RESSOURCES FINANCIÈRES

Adapter les ressources  
aux missions des collectivités locales  
P. 32

**« Donner et retenir ne vaut »**  
*par Bruno Rémond*  
P. 34

## FRACTURE TERRITORIALE

Réduire les inégalités territoriales  
et lutter contre le sentiment d'abandon  
de nos concitoyens  
P. 36

## POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

Confier aux régions la possibilité  
d'adapter leurs politiques publiques  
aux réalités de leurs territoires  
P. 38

## Acte IV de la décentralisation ?

*par Jean Viard*  
P. 40

## DÉMOCRATIE LOCALE

Revivifier la République grâce  
à la démocratie locale  
P. 43

**Réussir la Région au service du citoyen,  
de la croissance et de la République**  
*par Romain Pasquier*  
P. 45

**SYNTHÈSE**  
P. 47



**Alain Rousset**  
Président de l'Association  
des Régions de France

## « Apprendre des régions »

**L**a réforme territoriale ne peut servir de miroir aux alouettes. Pour nous, femmes et hommes de terrain au service de nos compatriotes, c'est au contraire la mère des réformes. Celle à partir de laquelle s'amorcera le redressement de notre économie et donc de notre pays. Celle qui démontrera la capacité de celui-ci à se réformer.

Cette réforme nous engage pour le demi-siècle à venir. Elle seule est à même de restaurer la confiance des citoyens dans nos institutions. Elle seule, encore, peut permettre à nos PME et ETI de se développer et de continuer à innover. Et, partant, de créer des emplois.

Car notre économie n'est pas tissée que de grands groupes se déployant dans la compétition internationale. Tout au contraire, ce sont les PMI-PME, TPE qui en constituent les brins les plus robustes. Parce qu'elles se développent avec la confiance d'élus qui les connaissent bien. Dans tous les pays d'Europe, c'est au niveau des Régions que se font, avec succès, l'accompagnement des PME, la maturation industrielle, la création d'entreprises. En France, le système est dispersé, les moyens des Régions sont ainsi cinq fois plus faibles que ceux de leurs homologues européens (à périmètre équivalent).

Par ailleurs, trop de procédures, de normes entravent encore l'innovation, le développement et l'initiative. L'État, pour retrouver sa puissance, doit se recentrer

sur ses missions régaliennes et son rôle de stratège. Il n'a pas vocation à être partout au risque de disperser son action et ne plus se concentrer sur l'essentiel dont a besoin la France aujourd'hui.

C'est un fait : tous les services publics qui ont été historiquement transférés aux collectivités locales en général et aux Régions en particulier ont été préservés, améliorés et égalisés au bénéfice de l'ensemble de nos concitoyens et à un moindre coût pour la collectivité (« sauvetage » et développement des TER, modernisation des lycées et notamment des plateaux techniques des lycées professionnels...).

Nous sommes fiers de cette réussite.

Oh ! Certes, nos concitoyens ont du mal à s'y retrouver dans ce grand chantier de la décentralisation entamé voici plus de trente ans.

Une répartition des compétences illisible, elle-même résultat d'une stratification désordonnée, un éparpillement – pour ne pas dire une dilution – des responsabilités, la rupture du lien clair entre fiscalité et compétence, les multiples doublons entre l'État et les collectivités locales ont au fil du temps érodé les enthousiasmes.

Et de cet inachèvement, on a fini par conclure un peu trop vite à l'inefficacité puis l'inutilité d'une réforme territoriale, voire l'inefficacité de l'action publique. Pour le dire plus abrubement, on a failli jeter le bébé avec l'eau du bain.

N'ayons pas peur de le marteler : s'il demeure des dysfonctionnements, s'il surgit parfois une impression de gaspillage ou de gabegie, c'est parce que cette réforme a trop traîné en longueur. Il est temps, il est urgent de la mener à son terme.

L'occasion nous en est donnée à travers les deux projets de loi du gouvernement. C'est dans cet esprit que nous formulons 10 propositions.

Elles ne surgissent pas des limbes de l'idéologie ou de la technocratie. Elles sont le fruit de l'expérience, du pragmatisme et des politiques innovantes déjà mises en place dans chacune de nos Régions. Oui, les Régions, parce que le concret est leur pain quotidien, ont aujourd'hui suffisamment de recul pour dire ce qui est efficace et ce qui ne l'est pas. C'est leur force et leur légitimité.

Nos concitoyens doivent bénéficier de politiques pu-

bliques adaptées aux réalités qu'ils vivent sur leur territoire. Ils exigent – et ils ont raison – des réponses rapides. Ils doivent savoir qui est responsable de quoi, savoir combien coûte tel ou tel équipement ou service. C'est ce que garantira une répartition claire des compétences, limitant au minimum les financements croisés, fixant des responsabilités exclusives, faisant en sorte que les actions soient conduites au niveau territorial le mieux adapté. Alors les stratégies deviendront lisibles et opérationnelles. Et l'électeur pourra trancher.

Effort collectif oblige, la réforme territoriale doit bien naturellement apporter sa contribution à l'indispensable rétablissement des comptes publics. Elle doit aussi tenir compte de la diversité de nos territoires urbains, périurbains et ruraux pour qu'aucun de nos concitoyens ne puisse éprouver un sentiment d'abandon.

C'est à ces conditions que la réforme, par la simplification qu'elle introduit, par la limitation des financements croisés, par les synergies des politiques publiques qu'elle organise, permettra de réelles économies. Encore faut-il laisser aux régions le temps d'en faire la démonstration. Notre bilan plaide pour nous.

La crise sociale et morale que traverse notre pays réclame du courage et de l'humilité. Le courage d'inventer la République des territoires, le courage de reconnaître que les régions formulent des réponses pertinentes et ont su innover dans les politiques publiques qui leur ont été confiées.

Certains s'alarment de la revendication régionale au nom de la cohésion nationale. Ils se trompent. Le meilleur ciment de la cohésion, c'est la proximité. Proximité de l'action publique avec ceux qui étudient, travaillent créent, entreprennent... C'est dans les Régions que se forge et se renforce ce lien, partout ailleurs distendu sinon rompu.

La Région, c'est le dernier endroit identifié où l'on peut s'inscrire dans une communauté de destin. C'est là qu'on bâtit des projets, qu'on se reprend à espérer des autres et de soi.

Ne laissons pas ce dernier élan s'engluer dans les calculs du moment. Il nous appartient, quelque responsabilité que nous exerçons, d'en faire le socle du redressement. C'est tout le pays qui en recueillera les fruits. ●

## FORMATION

Assurer la réussite de tous  
en accompagnant les  
jeunes du collège à l'emploi

**Afin de renforcer l'efficacité** des politiques économiques et sociales et préparer l'avenir de notre pays, les Régions demandent un bloc de compétences régionales clarifiées « du collège à l'emploi », permettant de mettre en cohérence les stratégies d'éducation et de formation, de développement économique, d'innovation et d'aménagement du territoire. Cette affirmation de la responsabilité régionale va de pair avec le renforcement de l'approche quadripartite (État, Régions, partenaires sociaux et syndicats de salariés) indispensable dans les champs de la formation tout au long de la vie.

Plusieurs défis doivent être relevés dans les prochaines années :

- Former et orienter les jeunes vers les métiers de demain en anticipant et intégrant les fortes évolutions du modèle économique national (transition énergétique, vieillissement de la population et *silver économie*, innovations industrielles ou sociales, etc.). Une meilleure articulation entre le collège et le lycée doit être recherchée afin de faciliter l'information sur l'orientation et les métiers, développer les liens avec les entreprises, renforcer la continuité des politiques éducatives, développer des synergies pour la gestion et l'optimisation du patrimoine.
- Assurer, par le pilotage de la carte des formations professionnelles et une plus grande proximité avec les besoins de compétences exprimés par les branches professionnelles, la cohérence de l'ensemble de l'appa-

reil de formation, du collège jusqu'au Bac + 3, en formation initiale et continue, y compris pour les formations sanitaires et sociales.

- Lutter contre le décrochage scolaire mais aussi contre la désaffection pour certaines filières scientifiques ou techniques, favoriser l'égal accès des filles et des garçons à toutes les filières.
- Soutenir l'innovation pédagogique par le numérique pour la réussite de tous les élèves.
- Réduire le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes, en améliorant l'accompagnement des demandeurs d'emplois, en sécurisant mieux les parcours professionnels, en multipliant les expériences en milieu de travail, en soutenant les mobilités professionnelles interrégionales et interbranches. L'opérateur national Pôle emploi doit davantage prendre en compte la réalité des territoires, les filières innovantes, les besoins exprimés par la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales. La Région doit animer et mettre en réseau les opérateurs du service public de l'emploi. ●

### Le saviez-vous ?

Grâce aux Régions, il y a 1 ordinateur pour 2,6 élèves en lycée d'enseignement général et technologique (LEGT) et 1 pour 2 élèves en lycée professionnel.

### NOS MESURES

- Transfert de la gestion des collèges aux Régions pour mettre en cohérence les stratégies éducatives.
- Expérimentation de la territorialisation du service public d'accompagnement vers l'emploi, à travers une convention d'objectifs et de moyens Région-Pôle emploi, afin d'adapter l'offre de services de l'opérateur au territoire régional.
- Création d'une bourse régionale d'offres de stages (collèges et lycées) et d'apprentissage.

### 1982

**2 mars.** La loi transfère le pouvoir exécutif aux présidents élus des conseils généraux et régionaux. Les tutelles sont abolies et la région devient collectivité territoriale.



# FAIRE DE LA RÉFORME TERRITORIALE UN OUTIL DE CROISSANCE

Nicolas Bouzou

*Économiste et directeur-fondateur d'Asterès*

## La redéfinition de la cartographie des régions françaises

a été essentiellement présentée comme un moyen de diminuer les dépenses publiques, diminution qui figure désormais à juste titre parmi les priorités du Gouvernement. En réalité, il est difficile d'affirmer que de telles économies sont possibles de cette façon-là. Dans la configuration proposée par le Gouvernement, les territoires régionaux sont très grands (beaucoup plus grands que dans les pays voisins) et on a du mal à percevoir quels types d'économie d'échelle pourront être réalisés à court terme, d'autant que les régions ont déjà pu mutualiser certaines fonctions par le passé (les achats par exemple). En outre, il existe assez peu de doublons entre les départements et les régions. Ces fameux doublons s'observent essentiellement entre les communes et les intercommunalités, et entre les régions et l'État lui-même, en particulier dans le domaine de l'action économique et de l'emploi.

C'est justement quand on analyse la réforme territoriale par le biais de l'action économique et de l'emploi que l'on comprend que cet acte de régionalisation, s'il est bien mené, peut constituer une chance unique de redonner de l'efficacité à nos politiques publiques. En effet, le monde est entré dans une vague d'innovation historique, qui va des nanotechnologies à l'intelligence artificielle en passant par la génétique, les drones ou les imprimantes 3D. Dans cette nouvelle économie, les entreprises qui créent le plus de valeur ajoutée ont

besoin d'être au plus près de la recherche, des pôles universitaires performants, et des financements. Elles doivent aussi être connectées à l'aval par des infrastructures qui leur permettent d'exporter vers les marchés solvables et dynamiques. C'est ce que certains appellent des écosystèmes de croissance, qui sont organisés en réseau et font la part belle aux coopérations flexibles au détriment de la vieille et verticale notion de sous-traitance. Bref, tout ce avec quoi l'État central est mal à l'aise. Ces entreprises innovantes, ce sont la plupart du temps des PME voire de toutes petites entités, mais promises à un grand avenir. En effet, dans les vagues d'innovation de ce type, la croissance émane davantage des nouveaux entrants qui redéfinissent les business modèles que des grands acteurs bien installés dans leurs « dépendances de sentier ». La puissance publique régionale est la mieux en mesure de faciliter le regroupement des institutions publiques et privées et d'assurer leur coordination. Dans ce contexte, les régions doivent disposer des compétences qui leur permettent de devenir un « ensemble » économique, couvrant ainsi les aides ciblées à l'innovation (dont les études montrent qu'elles sont plus efficaces que les allègements fiscaux globaux), le système régional de financement de l'économie – avec l'appui de Bpifrance –, les politiques de filières, le pilotage des politiques d'innovation et de transfert de technologies ainsi que les actions d'internationalisation des

entreprises. La Région, dont les stratégies feraient l'objet d'une large concertation avec les autres collectivités, aurait la possibilité de leur déléguer, au moyen de conventions, une partie de ces interventions.

Mais l'innovation porte en elle une transformation de l'économie qui implique souvent une requalification de la main-d'œuvre. En outre, une partie du chômage existant est liée à l'inadéquation de l'offre à la demande d'emplois. Ainsi, d'après le Conseil d'Orientation pour l'Emploi, chaque année, 820 000 emplois sont non pourvus et 400 000 recrutements abandonnés faute d'une véritable adaptation de la politique de l'emploi aux besoins des territoires. C'est pour ces deux raisons qu'est nécessaire une territorialisation du service public de l'emploi. L'État et les partenaires sociaux conserveraient leurs compétences dans les domaines du droit du travail, des contrats aidés (y compris les allègements de charges) et de l'indemnisation. Les Régions prendraient en charge le pilotage de la chaîne formation-emploi-développement économique.

Il est spéculatif d'affirmer que l'efficacité de la politique économique passe par des Régions plus grandes. Il est en revanche certain que cela passe par des Régions aux compétences élargies et disposant de ressources pérennes. C'est grâce à cela qu'une réforme destinée à faire quelques économies deviendra une réforme pour l'innovation, la croissance et l'emploi. ●

## DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Simplifier la vie des PME  
et accompagner leur croissance  
grâce à un interlocuteur unique

**La réforme territoriale** constitue une opportunité de relancer la croissance et l'emploi en soutenant plus efficacement le développement des PME et des entreprises de taille intermédiaire. Le combat contre le chômage et le redressement de l'appareil productif passent en effet par ces entreprises, placées en situation d'innover, d'exporter et de créer de la richesse, ce qui correspond au cœur de métier et aux atouts des Régions.

Dans tous les pays d'Europe, c'est au niveau des Régions que s'opèrent, avec succès, l'accompagnement et le financement des PME, le transfert technologique, la maturation industrielle, la création d'entreprises. Mais en France, le système est dispersé et les moyens des Régions cinq fois plus faibles que ceux de leurs homologues européennes à périmètre équivalent.

Tout l'enjeu est d'assurer la connexion entre les entreprises à potentiel de croissance et les acteurs de la recherche et du financement, dans une relation de proximité et de confiance. Ces réseaux territoriaux peuvent alors s'ouvrir plus largement, y compris à l'international, et conquérir les marchés porteurs. Ils favorisent l'innovation et les coopérations, brisant le plafond de verre qui perdure au-dessus de notre tissu de PME.

En complément d'un État stratège, intervenant aussi sur la fiscalité et sur les normes, c'est au niveau régional que la puissance publique doit agir, en s'adaptant aux secteurs et aux spécificités de chaque territoire.

L'un des atouts des Régions est leur capacité à être présentes auprès des entreprises dans toutes les dimensions de leur développement, en facilitant leurs démarches.

C'est aussi leur capacité à conduire d'ambitieux projets alliant les territoires les plus dynamiques à ceux auxquels il convient de donner toutes leurs chances de développement futur.

Dans ce mouvement nécessaire de régionalisation, il est indispensable de renforcer les dispositifs d'appui micro-économiques mis en œuvre par les Régions. En matière d'innovation, par exemple, où le différentiel entre l'Allemagne et la France, notamment, creuse sans cesse l'écart de compétitivité. Il faut aussi que l'épargne privée puisse être affectée à des investissements productifs dans le cadre de circuits courts organisés au niveau régional.

Parallèlement, l'efficacité de l'action publique nécessite de supprimer les doublons et de responsabiliser les acteurs. Cela suppose que l'État se recentre sur ses missions. Il s'agira à la fois de dégager des économies, d'améliorer la lisibilité pour les entreprises, de permettre des décisions plus rapides en raccourcissant les circuits d'approbation et de responsabiliser pleinement les Régions. ●

### Le saviez-vous ?

Chaque année, les Régions consacrent plus de 2 milliards d'euros au développement économique.

### NOS MESURES

- Reconnaître la Région comme la collectivité responsable de la préparation de l'avenir et du développement économique et lui confier la responsabilité exclusive de l'appui aux PME et ETI.
- Mettre en œuvre un pacte de soutien et d'accompagnement des PME et ETI en matière d'innovation.

### ▼ 1983

7 janvier et 22 janvier.  
Lois relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les Régions et l'État.

## TRANSPORT

Faciliter les déplacements  
et l'accès à des transports  
collectifs adaptés

**Dans une société toujours plus soucieuse** de la qualité de son environnement, la mobilité est au cœur des enjeux en matière d'aménagement du territoire, de service public et d'essor de modes de vie plus respectueux de l'environnement.

Le transfert des transports ferroviaires régionaux aux Régions en 2002, dont le succès est aujourd'hui unanimement salué par les usagers, les cheminots et les pouvoirs publics, a permis de considérablement augmenter la part modale du train régional avec une fréquentation du TER en hausse de +55% en 10 ans.

L'adoption récente de la loi portant réforme du système ferroviaire doit permettre à la France de se donner les moyens d'une véritable politique nationale en matière de mobilité durable. Ces leviers sont essentiels pour aller sur le chemin d'une société moins dépendante de la voiture individuelle, garantir l'accès aux transports collectifs sur l'ensemble du territoire, et renforcer la compétitivité de l'économie française.

Le renforcement de la coordination entre les différents modes de transport est un vecteur essentiel du développement de la mobilité durable. Ainsi, le projet de loi portant réforme territoriale propose de transférer aux Régions la compétence transports des Départements. Cela permettra une meilleure cohérence des services de transport de voyageurs départementaux et régionaux, en recherchant les complémentarités entre les offres.

La majorité des déplacements en transports collectifs passe par l'utilisation successive de plusieurs modes de transport. Ainsi, l'information multimodale des voya-

geurs en matière d'offre et d'horaires, la simplification de la tarification, et le développement des billets numériques, constituent des enjeux majeurs dans les politiques régionales de mobilité.

Le report modal vers les transports collectifs nécessite également une meilleure articulation entre les politiques de transport et d'urbanisme afin de localiser les lieux d'habitation et de travail à proximité des gares. Cela permettra de lutter contre l'étalement urbain et favoriser ainsi l'usage des transports collectifs. ●

### Le saviez-vous ?

Les TER transportent 1 million de voyageurs par jour ; le Transilien en transporte 3 millions ; les TGV et les trains Intercités seulement 400 000. Le trafic régional (TER et Transilien) représente 90 % des usagers quotidiens des trains SNCF.

### NOS MESURES

- Investir dans la modernisation des infrastructures et dans des nouveaux trains régionaux plus confortables, plus performants, plus capacitaires et plus accessibles.
- Développer les services de transport régionaux et mettre en place de nouvelles politiques tarifaires.
- Mieux coordonner les différents mode de transports, faciliter l'intermodalité, et améliorer l'information des voyageurs pour planifier leurs trajets de porte à porte ?

▼ 1984

**26 janvier.** La loi organise les dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

▼ 1992

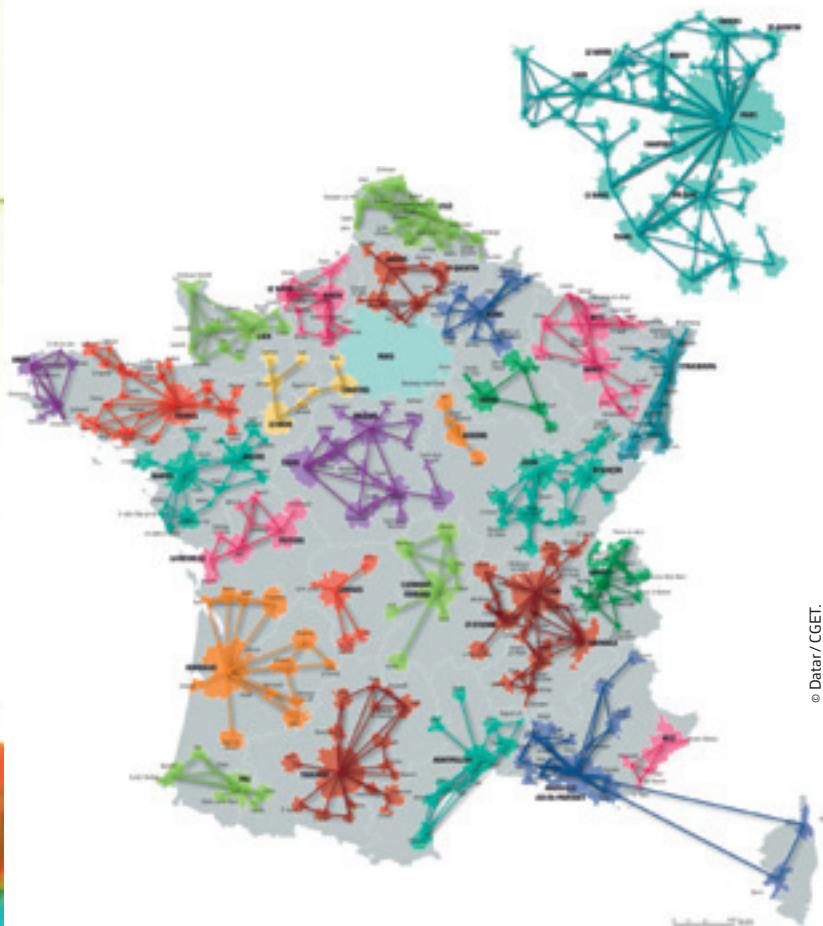
**6 février.** Loi relative à l'administration territoriale de la République : déconcentration, intercommunalité et démocratie locale.



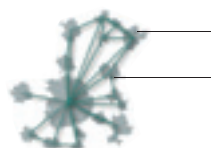
# Les systèmes urbains français

Cette carte a été élaborée à partir de 7 indicateurs.

- la mobilité domicile-travail
- la migration résidentielle
- le système à grande vitesse
- le lien établissement(s)-siège dans les secteurs technologiquement innovants
- les partenariats scientifiques européens
- les liens établissements-siège dans tous les secteurs d'activités
- les liens résidences principales-résidences secondaires



## Armature du système urbain régional



Aire urbaine (définition INSEE 1999)

Liens préférentiels

# RÉTABLIR L'ÉGALITÉ PAR LA RÉPUBLIQUE DÉCENTRALISÉE !

Géraldine Chavier

Professeur agrégé de droit public et avocate à la Cour

## Il est temps de corriger une erreur tenace : la décentralisation ne constitue pas un danger pour l'égalité.

Non, l'État n'est plus aujourd'hui le grand pourvoyeur d'unité et d'égalité que l'on a longtemps cru. Il est indispensable au maintien de ces principes mais il n'en est pas une condition suffisante. Affirmer le contraire, c'est feindre de penser que la déconcentration conduit, par la seule hiérarchie de l'État, à une gestion uniforme des questions locales alors que chacun a fait l'expérience des différences de personnalités – et donc de management – des préfets départementaux et régionaux. C'est également feindre de penser que l'État parvient à intervenir aussi puissamment partout alors qu'il n'en a plus les moyens. C'est enfin et surtout continuer à croire en la vieille lune de l'égalité formelle.

L'universalisme républicain a conduit à choisir la norme générale et abstraite, la répartition identique des compétences décentralisées et l'organisation identique des collectivités territoriales, à l'exception des collectivités d'outre-mer et dans une moindre mesure des départements et régions d'outre-mer. Seule une conception abstraite du territoire pouvait défendre l'égalité. C'est une erreur ! Condorcet écrivait ainsi : « Il ne peut y avoir ni vraie liberté, ni justice dans une société, si l'égalité n'y est pas réelle. » Nous reprenons à notre compte cette conviction pour lutter contre l'égalité formelle : tenir compte des différences sur le territoire, au sein d'une même catégorie de collectivités, c'est rétablir l'égalité en permettant de tenir compte de handicaps locaux ou, au

contraire, des atouts qui brisent de toute façon l'égalité.

La France l'a pressenti depuis longtemps : n'a-t-elle pas commencé à adopter des lois territorialisées avec les lois Montagne ou Littoral sans que le conseil constitutionnel n'y trouve à redire ? N'a-t-elle pas reconnu une organisation différente à Paris, Lyon et Marseille ou distingué les modes de scrutins selon l'importance de la population, acceptant ainsi de reconnaître que la règle de droit doit tenir compte de la diversité territoriale ? N'a-t-elle pas compris depuis bien longtemps que la motivation de l'autorité locale à exercer une compétence constitue une différence comme une autre lorsqu'elle a proposé une liste de compétences optionnelles aux intercommunalités ?

Pourtant, la frilosité reste de mise. On affirme que l'on veut tenir compte de la diversité, mais on soumet l'expérimentation territoriale à une obligation de généralisation ou d'abandon de ses résultats. On affirme que l'on va accorder un pouvoir d'adaptation locale de la loi et on brandi immédiatement la menace de la violation du principe d'égalité. On crée des schémas régionaux renforcés et on s'inquiète déjà en coulisse des différences sur le territoire qu'ils vont impliquer.

Cette frilosité est une erreur historique tant elle pèse sur la crise en interdisant une gestion optimale des compétences locales.

Pourtant, juridiquement, le champ des possibles est plus étendu qu'on veut bien nous le faire croire.

La constitution prévoit ainsi un principe de subsidiarité à double détente.

Le texte fondamental dispose, en effet, que « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. » La mention de compétences « qui peuvent le mieux être mis en œuvre à leur échelon » n'implique pas nécessairement qu'on détecte un niveau disposant d'une vocation particulière à exercer telle compétence. Elle peut aussi impliquer une prise en compte des différences sur le territoire qui font que, à tel endroit, une compétence peut être mieux exercée par telle catégorie de collectivités, en raison de son histoire, de son contexte géographique, social, économique (etc.) ou encore parce que celle-ci le veut vraiment, tandis qu'ailleurs, ce sera une autre collectivité qui l'exercera, pour les mêmes raisons... Le principe de subsidiarité permet de cesser de décider *a priori* et surtout abstraitement d'un niveau de collectivité pour l'exercice de telle compétence. Il permet également de renvoyer au pouvoir normatif local : le principe de subsidiarité vise bien la vocation « à prendre les décisions » pour l'ensemble des compétences qui leur échoit de façon pragmatique.

Cette faculté est autorisée par le Conseil constitutionnel. Il ne l'interdit que si le pouvoir réglementaire d'application des lois accordé aux collectivités met en cause les libertés publiques et l'ensemble des garanties que celles-ci comportent. Le principe d'égalité peut-il constituer un obstacle ? Non, ou plus précisément rarement. D'abord parce que la loi qui

fera l'objet d'une application réglementaire par les collectivités fixe nécessairement un cadre harmonisant pour l'ensemble de la France. Ensuite parce que les règles différentes résulteront nécessairement de différences de situations locales en lien avec l'objet de la loi qu'elles appliqueront. Or, c'est toute la définition jurisprudentielle du principe d'égalité : il autorise un traitement différent en raison de différences de situation en lien avec l'objet de la loi, ou une dérogation au principe d'égalité pour des raisons d'intérêt général en lien avec l'objet de la loi (décision n°79-107 DC du 12 juillet 1979). Le Conseil d'État lui-même a réaffirmé cette possibilité dans son avis du 15 novembre 2012 : « L'attribution par la loi d'un pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales n'est pas, par elle-même, contraire au principe d'égalité. Toute différence de traitement qui résulterait de la variation des règles locales, d'une collectivité territoriale à l'autre, n'est pas non plus constitutive d'une rupture d'égalité (n°2012-238 QPC du 20 avril 2012, cons. 10 à 12). Quant à l'attribution par la loi aux collectivités territoriales de pouvoirs de dérogation à la norme nationale, ou de pouvoirs d'adaptation de la norme nationale, elle respecte le principe d'égalité si les deux conditions suivantes sont remplies :

- la modulation locale dans l'application d'une norme législative repose sur une différence objective de situation entre territoires ou collectivités ou sur une raison d'intérêt général ;

- dans un cas comme dans l'autre, la différence de traitement en résultant est en rapport direct avec la ou les finalités de la législation dans le cadre de laquelle le législateur décide de confier aux collectivités territoriales ce pouvoir réglementaire.

On comprend alors que l'échec de l'expérimentation réglementaire et législative tient à l'obligation de généraliser ou d'abandonner les solutions retenues.

Comment ne pas comprendre que cette obligation posée par la loi organique illustre le précepte posé par Condorcet : « Il ne peut y avoir ni vraie liberté, ni justice dans une société, si l'égalité n'y est pas réelle » ? Si 8 collectivités procèdent à une expérimentation et que celle-ci réussit dans 2 collectivités seulement, l'abandon éventuellement décidé est une injustice pour les deux collectivités concernées, une violation du principe d'égalité réelle sur l'autel de l'égalité formelle et une aberration en terme d'efficacité de la gestion publique !

L'uniformité, c'est la mort de l'égalité ! Si l'égalité n'est pas l'uniformité, elle n'est donc pas l'égalité formelle mais l'égalité réelle ! Dès lors, elle implique la prise en compte des handicaps, des atouts, et en résumé des différences de situations. C'est la logique même de la décentralisation, son atout principal. Affirmer que l'État peut territorialiser le droit lui-même n'est pas sérieux : il le peut... faiblement.

Laissons aux collectivités les responsabilités que leur ont confiées les lois de 1982 et les suivantes : administrer de près en

tenant compte de leur contexte. Pour cela, permettons aux collectivités de disposer de compétences différentes si elles le désirent, adaptons (c'est-à-dire laissons-les adapter) les normes législatives et réglementaires encadrant leurs compétences et réformons la loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales pour autoriser la différenciation des normes post-expérimentales ! ●

## ENVIRONNEMENT

### Préserver l'environnement et la richesse naturelle des territoires

#### Freiner l'artificialisation des sols et l'étalement urbain en favorisant la meilleure articulation des planifications locales

L'artificialisation des sols grignote chaque année 600 km<sup>2</sup> supplémentaires, soit l'équivalent d'un département français tous les dix ans. La progression des surfaces artificialisées est ainsi quatre fois plus rapide que la croissance démographique. L'urbanisation mal maîtrisée résulte souvent de la fragmentation extrême des responsabilités entre les différents acteurs publics.

Depuis le début des années 2000, un mouvement de rationalisation s'est engagé avec la création des SRADDT, puis des SCOT, le renforcement de l'intercommunalité et la création des différents exercices de planification régionaux issus des lois Grenelle.

Le législateur est néanmoins resté au milieu du gué en ne connectant pas ces différents documents entre eux. Les différents schémas régionaux ne produisent ainsi quasiment aucun effet sur les décisions des collectivités intra-régionales. Les phénomènes de concurrence prennent souvent le pas sur la complémentarité.

L'échelle de la Région est sans aucun doute la plus pertinente pour promouvoir un aménagement du territoire durable et cohérent.

Mais encore faut-il que les cadres élaborés par une Région deviennent réellement une référence pour les acteurs des territoires, au premier rang desquels, les autres collectivités locales. Pour ce faire, il est nécessaire de réunir les différents exercices de planification régionaux thématiques dans un document unique qui, à l'image du

schéma directeur de la Région Île-de-France, à vocation à devenir le cadre de référence des politiques d'aménagement du territoire, avec lequel les décisions des collectivités infrarégionales devront être compatibles.

#### Préserver et restaurer la biodiversité remarquable et ordinaire (fertilité des sols, qualité des eaux, pollinisation des végétaux, équilibre des écosystèmes)

Le flou dans la distribution des responsabilités entre acteurs publics est particulièrement aigu s'agissant de la préservation de la biodiversité.

Si la France reste l'un des plus importants réservoirs de biodiversité en Europe, elle s'érode à un rythme jamais atteint à ce jour, menaçant les espèces remarquables mais désormais aussi les espèces plus « ordinaires ».

Depuis les lois Grenelle et la création des trames vertes et bleues, les Régions ont également pour mission de développer de nouvelles approches de l'aménagement du territoire qui concilient développement, conservation de la nature et valorisation des services rendus par les écosystèmes.

Concrètement, les Régions sont en charge de la préservation et de la remise en état des sites à forte qualité écologique, riches en biodiversité (les réservoirs), du maintien et de la restauration des espaces qui les relie (les corridors).

Toutefois, elles ne disposent d'aucun outil opérationnel pour accomplir les missions qui leur sont confiées.

C'est pourquoi les Régions réclament depuis plusieurs années le transfert de la compétence « espaces naturels sensibles » aujourd'hui exercée par les Départements, qui, grâce à une fiscalité dédiée assise sur la construction et à un droit de préemption, protègent et gèrent plus d'une centaine de milliers d'hectares de terrains vulnérables. Cette politique, aujourd'hui déconnectée de l'action menée par les Régions sur les continuités écologiques, a pleinement vocation à devenir l'outil opérationnel permettant de les entretenir et de les restaurer. ●

#### NOS MESURES

- Rassembler l'ensemble des schémas régionaux thématiques concernant l'aménagement du territoire en un seul document à l'opposabilité renforcée.
- Confier aux Régions la compétence « espaces naturels sensibles » pour qu'elles disposent d'un outil opérationnel au service de leur politique environnementale.

#### Le saviez-vous ?

Les Régions subventionnent 71 % du coût total du TER (les usagers financent le reste).



## DEUX MYTHES SUR LES RÉGIONS : LA TAILLE EUROPÉENNE ET LES EFFETS D'ÉCHELLE

Hervé Le Bras

Démographe, directeur d'études à l'INED (Institut national d'études démographiques) et enseignant à l'EHESS (École des hautes études en sciences sociales)

### Dans sa déclaration publiée par les grands quotidiens de province,

François Hollande a justifié le regroupement des régions par deux motifs : atteindre une « taille européenne » et « bâtir des stratégies territoriales ». Clairement, le bon élève actuel de l'Europe, l'Allemagne, servait de référence à ces deux objectifs. Effectivement, dans le nouveau découpage en 13 régions, le nombre moyen d'habitants par région française rejoint celui qu'on observe en moyenne pour les Länder allemands, soit 5 millions. Mais poursuivons la comparaison avec l'Allemagne en nous demandant d'abord ce que signifie une taille moyenne puis, si cette taille a favorisé les « stratégies territoriales » de l'autre côté du Rhin.

En termes de population comme en termes de territoire, il existe d'énormes différences entre les Länder. À une extrémité, celui de Brême contient 610 000 habitants et à l'autre la Rhénanie Westphalie en compte 16 700 000, soit 27 fois plus. Entre les deux, on trouve toute la gamme de situations intermédiaires sans concentration sur une dimension précise. La « taille européenne » ne signifie rien en matière de Länder tant la variabilité est importante. Si l'on excepte la Corse, les tailles des 12 nouvelles régions françaises continentales sont beaucoup moins dispersées puisqu'elles s'étagent de 2 500 000 habitants pour le Centre à 11 700 000 pour l'Île-de-France. Les quatre Länder les plus peuplés d'Alle-

magne (un quart des Länder) regroupent 60 % de la population totale, tandis que les trois régions françaises les plus peuplées (un quart aussi des régions) ne comptent que pour 40 % de la population totale. À l'autre extrémité de la distribution des Länder, les 4 plus petits ne contiennent que 6 % de la population tandis que les trois plus petites régions françaises comprennent 14 % de la population. On compare d'habitude l'inégalité d'une distribution au moyen de l'indice de Gini. Si toutes les régions avaient la même population, il serait nul. Si, inversement toute la population était concentrée dans une seule région, il vaudrait 1. L'indice de Gini des Länder vaut 0,462 tandis que celui des régions françaises est de 0,244, presque deux fois moindre. L'Allemagne ne constitue pas une exception, mais plutôt un modèle courant. La dispersion est grande aussi pour les provinces italiennes, les cantons suisses, les états américains, les provinces chinoises, les états indiens ou brésiliens. La figure 1 sur laquelle on a rangé les Länder et les régions françaises par ordre de taille décroissante illustre cette différence.

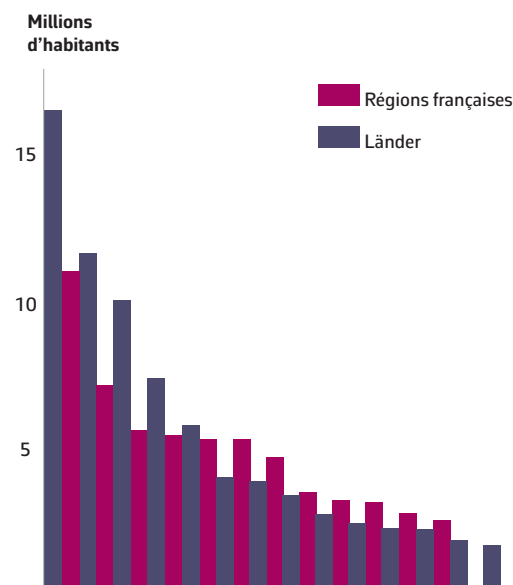
Ce forçage vers la moyenne qui caractérise le nouveau découpage français (à l'exception de la Corse et des départements d'outre-mer, laissés pour compte) ne vise pas à réduire la taille des plus grandes régions comme l'Île-de-France mais à supprimer les petites régions. C'est le second motif donné par le Pré-

sident de la République : les « stratégies territoriales ». Les grandes régions seraient plus efficaces que les petites. On a à l'esprit le succès de la Bavière et du Bade-Wurtemberg qui sont effectivement de grands Länder. Mais de plus petits réussissent encore mieux, à commencer par ceux de Brême et de Hambourg. La petite Sarre fait mieux que l'énorme Rhénanie Westphalie. Les corrélations entre le PIB par tête des Länder et leur population, leur PIB total ou leur rang d'importance sont en effet quasiment nulles (elles ne dépassent jamais 0,05) de même que la corrélation avec le taux de croissance du PIB sur la dernière période connue (2006 à 2010). Les figures 2 et 3 qui croisent le PIB par tête des Länder et la croissance de ce PIB avec le nombre d'habitants par ordre croissant, confirment l'absence de relation entre ces grandeurs. On objectera que Brême et Hambourg sont des agglomérations et que les agglomérations

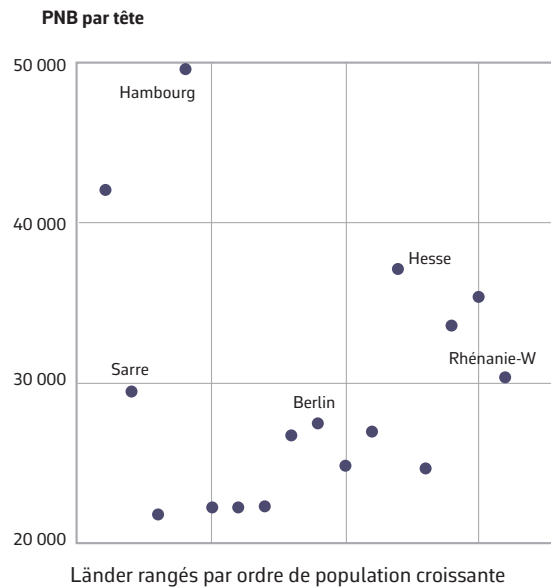
réussissent mieux que les régions plus rurales. Mais Berlin n'a pas une bonne performance. On mettra alors en avant qu'il s'agit d'un retard dû à la partition en deux Allemagne jusqu'à la chute du mur. Bien sûr ces raisons ont leur place parmi tant d'autres, mais cela signifie que le rôle de la « taille européenne » est secondaire, voire négligeable devant des facteurs historiques et structurels. Le succès économique repose sur des bases autrement plus complexes qu'un simple indicateur de taille. Au fond les deux motifs avancés par le Président de la République n'ont rien à voir avec l'économie réelle. Ils expriment deux archétypes, voire deux fantasmes politiques français : l'égalitarisme qui est l'extension de l'égalité à des domaines où elle ne joue pas de rôle et la fascination du nombre d'habitants car les malheurs de la France ont été attribués pendant un siècle, de 1850 à 1950, à la faiblesse de sa démographie. ●

### RÉPARTITION DES RÉGIONS FRANÇAISES ET DES LÄNDER ALLEMANDS PAR TAILLE DÉCROISSANTE (nombre d'habitants).

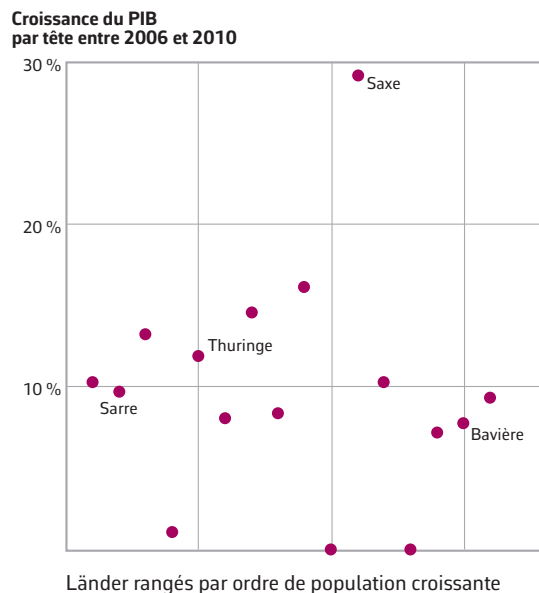
La variabilité de la taille des Länder est nettement plus importante que celle des nouvelles régions françaises.



**PIB PAR TÊTE DES LÄNDER ALLEMANDS  
EN FONCTION DE LEUR RANG** (nombre d'habitants).  
On constate qu'il n'existe pas de relation entre les deux.



**CROISSANCE DU PIB PAR TÊTE DES LÄNDER  
ENTRE 2006 ET 2010 ET LEUR RANG D'IMPORTANCE**  
(mesuré par leur nombre d'habitants). Comme pour la figure  
précédente, il n'existe pas de relation entre les deux.



# TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Engager la transition énergétique  
sur les territoires

**Très tôt, les Régions se sont saisies** des enjeux de la transition énergétique. Ainsi, le prêt à taux zéro favorisant les travaux de rénovation énergétique dans le bâti existant avait été conçu en Picardie, déployé en Région Centre, et dupliqué par d'autres. La création par les Régions de la démarche Effinergie, qui rassemble des industriels, des organismes techniques, des collectivités et la promotion du label BBC porté de longue date par la Franche-Comté puis la Bourgogne, ont facilité l'adoption de cette norme pour les constructions neuves à partir de 2012. Pour sa part, la Région Nord-Pas-de-Calais s'est engagée de façon originale dans la 3<sup>e</sup> rénovation industrielle.

En assurant la « décentralisation » du grand débat national sur la transition énergétique (DNTE) de 2013, les Régions ont encore joué un rôle de premier plan. 850 débats réunissant plus de 170 000 personnes ont ainsi pu se tenir dans les territoires. Des milliers de propositions émanant de PME, associations, simples citoyens ont pu être synthétisées et versées dans le débat national. Plus que jamais, on a pu mesurer à quel point la transition énergétique est déjà en marche dans les territoires. Les projets exemplaires et les initiatives innovantes y sont légion : méthanisation à la ferme qui revitalise les zones rurales, clusters sur le stockage de l'énergie, éoliennes participatives, modèles de financements supportables pour la rénovation énergétique des logements, développement du véhicule électrique, etc. Pourtant, malgré de formidables atouts, la France reste en retard sur ses principaux partenaires européens. Une

## Le saviez-vous ?

Les Régions ont consacré **785 millions d'euros à la transition énergétique entre 2007 et 2013, soit environ 8€ par habitant chaque année. En moyenne les Länder allemands et les Autonomies espagnoles dépensent 5 fois plus.**



réglementation lourde et souvent inadaptée, une centralisation excessive et des difficultés d'accès aux financements pour les entreprises, sont les principales causes de ce retard.

La nouvelle étape de décentralisation offre une opportunité unique pour mettre en œuvre un nouveau modèle basé notamment sur des Régions aux responsabilités confirmées et élargies.

Avec 44 % de la consommation d'énergie finale à lui seul, le secteur du bâtiment constitue *de facto* un axe d'intervention prioritaire. Il s'agit d'amorcer une baisse structurelle de la consommation d'énergie et de répondre à la hausse inéluctable des prix en rénovant les logements des ménages comme les bâtiments publics.

S'agissant du logement, le Président de la République a fixé un objectif très ambitieux de 500 000 rénovations par an, dont environ 350 000 dans le parc privé. Malgré les très nombreux dispositifs de soutien publics mis en place ces dernières années, le marché plafonne aujourd'hui à 130 000 rénovations énergétiques annuelles.

L'accompagnement et le soutien des ménages dans un parcours long et complexe sont sans nul doute la principale clé. La dispersion des responsabilités entre l'État, ses opérateurs (ADEME, ANAH) et les différents niveaux de collectivités locales n'a, pour l'heure, pas permis de créer un véritable guichet unique.

Or multiplier le nombre de rénovations actuel par trois suppose que l'on mobilise tous les moyens disponibles dans la même direction avec un pilotage clair confié à la Région. La Région, au regard de ses compétences en matière de soutien aux entreprises et de formation professionnelle est la seule à pouvoir mettre en cohérence l'ensemble des acteurs et à contribuer à la montée en qualification des professionnels concernés. ●

## NOS MESURES

→ Créer un service public régional de l'efficacité énergétique proposant le même niveau de service à tous les ménages, un accès facilité aux différentes aides publiques, le développement d'outils de financement adaptés et la structuration de l'offre de professionnels qualifiés.

▼ 1999

12 juillet.  
La loi renforce et simplifie la coopération intercommunale.

## COMPÉTENCES

Désigner un responsable pour chaque politique publique

L'impératif constitutionnel de pouvoir rendre compte au citoyen de l'action publique nécessite que ce dernier soit en capacité d'identifier les responsables. Cette notion de responsabilité se heurte à deux grandes limites dans l'organisation actuelle de l'action publique : un défaut d'identification, un refus d'imputabilité.

Le défaut d'identification résulte du fait qu'aujourd'hui l'action publique est illisible, les champs d'actions et de responsabilité étant souvent partagés entre un trop grand nombre d'acteurs. À titre d'exemple, 75 acteurs en moyenne interviennent sur le champ du développement économique dans chaque Région. Comment une entreprise peut-elle être correctement prise en charge ? La multiplication des interventions, c'est l'émiettement des moyens et le risque de rupture dans l'intervention publique. La crise actuelle des finances publiques et l'impératif d'utilisation la plus efficiente des impôts de nos concitoyens doivent conduire à la concentration des moyens et des interventions sur des objectifs clairs, non contradictoires, pilotés et évalués. La concentration c'est aussi le refus de la permanence ou la politique de l'habitude. Certaines priorités nécessitent un effort pendant 5 ou 10 ans, et d'autres prendront le relais. Or pour pouvoir définir et mettre en œuvre cette stratégie efficace d'intervention, il faut que celui qui décide soit clairement identifié et qu'il puisse soit faire lui-même soit définir l'intervention de ceux qui mettront en œuvre la stratégie. C'est pourquoi il faut savoir qui pilote l'action publique. C'est aussi une façon de mettre les acteurs face à leurs responsabilités. Aujourd'hui la multiplication des acteurs

## Le saviez-vous ?

Le transport est le premier poste budgétaire des Régions. La fréquentation des TER explose : + 55 % en 10 ans (2002-2012).

conduit au refus d'imputabilité par les décideurs. Comment se sentir responsable d'une politique quand trois autres niveaux de collectivités, un opérateur de l'État et des services de l'État interviennent également sur cette dernière ?

L'ARF plaide pour la clarification des compétences et la fin des cumuls d'intervention. La suppression de la clause de compétence générale demandée par les présidents de Région n'est qu'un premier pas. Il faut aller plus loin et plus vite. Il faut revoir toutes les politiques publiques partagées entre l'État et les collectivités et entre les collectivités afin de définir qui est à présent responsable de la politique, et si besoin qui peut soutenir la mise en œuvre.

Inspirons-nous du monde de l'entreprise et de la spécialisation des chaînes de valeurs. Les acteurs publics doivent se spécialiser. Aussi, l'ARF préconise l'attribution de compétences exclusives à chaque acteur public. L'exclusivité, c'est la responsabilité, la lisibilité, l'efficacité. La spécialisation n'est pas un recul pour les acteurs publics. ●

## ▼ 2003

**28 mars.**  
La Constitution prévoit désormais que « l'organisation de la République est décentralisée ».

## NOS MESURES

→ **Adoptons un principe clair :**

**une compétence = un responsable.**

Partant de ce principe, les Régions estiment que les compétences doivent être exercées en priorité de façon exclusive. Lorsque ce n'est pas possible, le nombre d'acteurs ne peut excéder deux, et l'un de ces deux doit être reconnu comme chef de file et responsable de l'action commune.

## Liens majeurs domicile-travail

La relation domicile-travail met en évidence la relative autonomie entre lieux de vie et lieux de production.



© Datatar/LUMR 8504 Géographie-cités(janvier 2011)/CGET.

**Intensité des liens domicile-travail caractérisant la connexion entre territoires intrarégionaux ou interrégionaux**

# NOS RÉGIONS SONT-ELLES SI PETITES ?

Luc Florent  
Géographe

## La réforme territoriale présentée par le gouvernement est partie de deux postulats : il y a trop de collectivités locales en France et une simplification du « millefeuille territorial » est nécessaire ; nos régions ont besoin d'être renforcées pour faire face à la concurrence européenne et mondiale.

La première assertion est subjective. On pourrait disserter longtemps sur le nombre d'échelons nécessaires à la bonne gouvernance d'un État. En revanche, la deuxième est plus intéressante car elle est quantifiable et donc facilement vérifiable.

Ainsi donc, nos régions seraient trop petites, pas assez peuplées, pas assez riches, etc. Pour beaucoup il faut donc redécouper la France et élaborer des entités capables de peser en Europe. Pourtant en mesurant divers paramètres la situation n'est peut-être pas celle que l'on croit.

Comparé à nos régions françaises, le Royaume-Uni, l'Irlande ou la Bulgarie n'ont pas d'échelon régional. Il est donc difficile de comparer nos régions aux autres régions européennes en utilisant les chiffres fournis par Eurostat qui ne tient pas compte des réalités institutionnelles.

## Comparer ce qui est comparable

Le préambule du traité de Rome de 1957 affirme que les états signataires sont « soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées ». L'Acte Unique de 1986 confirme que « la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées ». La politique régionale est donc au cœur des préoccupations européennes depuis la fondation de la CEE puis de l'UE.

À l'heure actuelle, les aides de l'UE s'appliquent sur les territoires délimités par

elle-même sur des critères démographiques : les NUTS. Ces unités territoriales sont définies uniquement pour les besoins statistiques et ne constituent pas nécessairement des unités administratives officielles. La politique régionale européenne est travaillée principalement au niveau des NUTS 2 (274 dans l'UE à 28). Mais ces NUTS 2, ce ne sont pas, pour certains pays, des « régions » au sens où nous l'entendons en France aujourd'hui. À titre d'exemple, les Länder allemands, comparables à nos régions, sont de niveau NUTS1. De plus, certains pays, tels le Royaume-Uni, l'Irlande ou la Bulgarie n'ont pas d'échelon régional. Il est donc difficile de comparer nos régions aux autres régions européennes en utilisant les chiffres fournis par Eurostat qui ne tient pas compte des réalités institutionnelles.

Si on se soucie de ces réalités institutionnelles pour chaque état membre, on comptabilise 295 unités territoriales en Europe qui s'apparentent à nos régions françaises. De ce dénombrement sont exclus les pays qui n'ont pas de découpage régional à savoir le Royaume-Uni, l'Irlande, la Bulgarie, la Lituanie, le Portugal et la Slovénie. Les tableaux qui apparaissent ci-dessous sont donc basés sur ces 295 régions.

## Des régions françaises pas si mal classées

Afin de situer les régions françaises dans l'Union Européenne, on pourrait multiplier les indicateurs. Comment mesurer la puissance d'une région ? Généralement on prend en compte la taille des territoires ou leur population. Or des

petits territoires peuvent peser dans le débat international, comme c'est le cas du Royaume-Uni dans le monde : 5<sup>e</sup> puissance mondiale et pourtant 80<sup>e</sup> en superficie. Il en va de même pour la population. Ce sont des critères utiles

mais pas suffisants. Le PIB est un indicateur traditionnellement retenu car il témoigne de la richesse d'un territoire, mais pour que la comparaison soit valable, il faut le rapporter au nombre d'habitants et dans notre cas tenir

## CLASSEMENT DES 22 RÉGIONS FRANÇAISES MÉTROPOLITAINES PAR RAPPORT AUX 295 RÉGIONS EUROPÉENNES EN 2012

Source : EUROSTAT

	POPULATION	SUPERFICIE	DENSITÉ	PIB/HABITANT EN PPA	NIVEAU DE DÉPENSE EN R&D	% DE POP DÉTENANT UN DIPLOME BAC+3	TAUX D'EMPLOI DES 20-64 ANS
ALSACE	63 <sup>e</sup>	137 <sup>e</sup>	46 <sup>e</sup>	80 <sup>e</sup>	82 <sup>e</sup>	46 <sup>e</sup>	130 <sup>e</sup>
AQUITAINE	35 <sup>e</sup>	16 <sup>e</sup>	157 <sup>e</sup>	99 <sup>e</sup>	99 <sup>e</sup>	83 <sup>e</sup>	135 <sup>e</sup>
AUVERGNE	87 <sup>e</sup>	32 <sup>e</sup>	216 <sup>e</sup>	133 <sup>e</sup>	53 <sup>e</sup>	132 <sup>e</sup>	154 <sup>e</sup>
BASSE-NORMANDIE	82 <sup>e</sup>	68 <sup>e</sup>	143 <sup>e</sup>	116 <sup>e</sup>	121 <sup>e</sup>	118 <sup>e</sup>	147 <sup>e</sup>
BOURGOGNE	75 <sup>e</sup>	24 <sup>e</sup>	214 <sup>e</sup>	118 <sup>e</sup>	156 <sup>e</sup>	129 <sup>e</sup>	153 <sup>e</sup>
BRETAGNE	36 <sup>e</sup>	31 <sup>e</sup>	98 <sup>e</sup>	122 <sup>e</sup>	75 <sup>e</sup>	51 <sup>e</sup>	110 <sup>e</sup>
CENTRE	45 <sup>e</sup>	17 <sup>e</sup>	190 <sup>e</sup>	115 <sup>e</sup>	91 <sup>e</sup>	58 <sup>e</sup>	157 <sup>e</sup>
CHAMPAGNE-ARDENNE	86 <sup>e</sup>	36 <sup>e</sup>	213 <sup>e</sup>	109 <sup>e</sup>	190 <sup>e</sup>	127 <sup>e</sup>	172 <sup>e</sup>
CORSE	220 <sup>e</sup>	129 <sup>e</sup>	235 <sup>e</sup>	119 <sup>e</sup>	243 <sup>e</sup>	-	196 <sup>e</sup>
FRANCHE-COMTÉ	102 <sup>e</sup>	76 <sup>e</sup>	171 <sup>e</sup>	135 <sup>e</sup>	33 <sup>e</sup>	124 <sup>e</sup>	155 <sup>e</sup>
HAUTE-NORMANDIE	64 <sup>e</sup>	98 <sup>e</sup>	76 <sup>e</sup>	101 <sup>e</sup>	127 <sup>e</sup>	92 <sup>e</sup>	167 <sup>e</sup>
ÎLE-DE-FRANCE	3 <sup>e</sup>	101 <sup>e</sup>	15 <sup>e</sup>	5 <sup>e</sup>	32 <sup>e</sup>	13 <sup>e</sup>	112 <sup>e</sup>
LANGUEDOC-ROUSSILLON	42 <sup>e</sup>	30 <sup>e</sup>	133 <sup>e</sup>	140 <sup>e</sup>	54 <sup>e</sup>	116 <sup>e</sup>	217 <sup>e</sup>
LIMOUSIN	125 <sup>e</sup>	71 <sup>e</sup>	220 <sup>e</sup>	145 <sup>e</sup>	178 <sup>e</sup>	80 <sup>e</sup>	124 <sup>e</sup>
LORRAINE	48 <sup>e</sup>	44 <sup>e</sup>	170 <sup>e</sup>	142 <sup>e</sup>	133 <sup>e</sup>	102 <sup>e</sup>	184 <sup>e</sup>
MIDI-PYRÉNÉES	39 <sup>e</sup>	12 <sup>e</sup>	196 <sup>e</sup>	100 <sup>e</sup>	6 <sup>e</sup>	6 <sup>e</sup>	103 <sup>e</sup>
NORD-PAS-DE-CALAIS	26 <sup>e</sup>	97 <sup>e</sup>	31 <sup>e</sup>	126 <sup>e</sup>	188 <sup>e</sup>	64 <sup>e</sup>	209 <sup>e</sup>
PAYS DE LA LOIRE	30 <sup>e</sup>	23 <sup>e</sup>	109 <sup>e</sup>	97 <sup>e</sup>	141 <sup>e</sup>	66 <sup>e</sup>	116 <sup>e</sup>
PICARDIE	61 <sup>e</sup>	56 <sup>e</sup>	126 <sup>e</sup>	144 <sup>e</sup>	129 <sup>e</sup>	164 <sup>e</sup>	186 <sup>e</sup>
POITOU-CHARENTES	67 <sup>e</sup>	33 <sup>e</sup>	185 <sup>e</sup>	132 <sup>e</sup>	185 <sup>e</sup>	152 <sup>e</sup>	134 <sup>e</sup>
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	19 <sup>e</sup>	25 <sup>e</sup>	71 <sup>e</sup>	72 <sup>e</sup>	72 <sup>e</sup>	89 <sup>e</sup>	159 <sup>e</sup>
RHÔNE-ALPES	10 <sup>e</sup>	13 <sup>e</sup>	80 <sup>e</sup>	61 <sup>e</sup>	35 <sup>e</sup>	37 <sup>e</sup>	114 <sup>e</sup>

compte de la parité en terme de pouvoir d'achat. Il nous paraît nécessaire de prendre en compte quelques données « sociales » comme le taux d'emploi, le niveau d'étude supérieure et les investissements en R&D qui peuvent aussi témoigner du dynamisme d'un territoire. La lecture de ce tableau nous apprend que contrairement à une idée reçue, nos régions ont des volumes de population importants. Seuls le Limousin, la Franche-Comté et la Corse n'appartiennent pas au Top 100. La moitié des régions appartiennent même au Top 50. Il faut constater aussi que nos régions ne sont pas petites. Hormis l'Île-de-France et l'Alsace, elles appartiennent toutes au Top 100 et 12 au Top 50. Le postulat de la réforme territoriale qui consiste à dire que nos régions sont trop petites et pas assez peuplées n'est donc pas vérifié. En revanche, il faut constater qu'elles sont vides. Les densités sont faibles sauf dans le Nord, l'Île-de-France et l'Alsace.

Si on s'en tient au critère de la richesse (le PIB/habitants), il faut relever que seulement 6 de nos régions sont « compétitives » et se classent parmi les 100 premières. Les autres sont avant la 150<sup>e</sup> place, soit dans la première moitié de tableau et 14 d'entre elles sont au-dessus de la moyenne européenne. La France est un pays riche et le Limousin, sa région « la plus pauvre » s'en sort plutôt bien. Si le niveau d'éducation est globalement bon, certaines unités régionales sont en retard concernant l'investissement dans la R&D. Mais le vrai point faible de nos régions reste le chômage. En Languedoc-Roussillon et en Nord-Pas-de-Calais, la situation est très difficile. Même si le PIB est élevé, il manque des emplois.

Finalement, la situation des régions françaises dans l'Europe n'est pas si mauvaise. Sans un taux de chômage élevé, elles pourraient être encore mieux

classées globalement. On peut donc s'interroger sur la nécessité de la réforme territoriale ? Améliore-t-elle réellement la compétitivité de nos régions ?

### Une réforme inutile ?

Ce second tableau montre une vraie progression des régions en ce qui concerne la superficie et la population. Nous avons désormais de grandes régions peuplées... mais qui sont toujours aussi vides. Les densités évoluent très peu : le Morvan, qu'il soit bourguignon ou bourguignon-franc-comtois, reste une région vide... En regroupant les régions, on redistribue les territoires, mais on ne les change pas.

En termes de PIB/habitants, la situation s'améliore un peu. Mais dans le détail, l'Alsace, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées se retrouvent affaiblies. Les progressions sont globalement limitées. On pourrait dire la même chose pour les niveaux d'investissement dans la R&D et le pourcentage de population détenant un bac + 3. Quant au niveau d'emploi, il reste faible partout. Finalement nos nouvelles régions ne semblent pas mieux armées pour affronter leurs voisines européennes.

On peut donc considérer que cette réforme ne renforce pas nos régions. Il n'est pas sûr que leur grande taille et leur population leur permettent de peser en Europe. Ce n'est pas tant leur dimension qui leur donne du pouvoir mais plutôt leur capacité d'action. Et dans ce domaine nos régions sont très en retard par rapport à nos voisines. L'étude réalisée par Dexia en janvier 2011 montrait que la part des dépenses des collectivités locales françaises dans le PIB et dans les dépenses publiques est largement inférieure à celles de pays comme l'Allemagne, la Belgique, le Danemark ou l'Espagne. D'une manière générale, les régions françaises n'ont pas les moyens financiers et les

pouvoirs des régions des autres grands pays européens. À titre d'exemple, le budget cumulé des Länder allemands dépasse 280 Md€ quand celui des régions françaises n'est que de 28 Md€. Le projet de loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République ne dit rien à ce sujet. Si les compétences sont définies, les ressources nouvelles des grandes régions ne sont pas précisées.

Le fait de créer des grandes régions ne les rend pas plus puissantes. Les Länder allemands, les provinces espagnoles, les provinces belges, les régions danoises, les provinces néerlandaises, etc. ont des capacités d'action bien plus importantes

que nos 13 nouvelles régions. Dans les états fédéraux, elles jouent un rôle économique majeur contre lequel nous ne pouvons pas rivaliser même en augmentant leur taille. La France reste un pays jacobin décentralisé, mais l'État y garde rôle majeur.

Cette réforme aurait pu donner du pouvoir aux territoires locaux mais elle a été menée à l'envers. Avant de redécouper il aurait fallu se poser la question des compétences et des ressources. Ce n'est pas le choix qui a été fait et nos régions, malgré leur taille, resteront des petites entités par rapport aux autres territoires européens. ●

## CLASSEMENT DES 13 RÉGIONS FRANÇAISES MÉTROPOLITAINES PROPOSÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

par rapport aux 287 régions européennes en 2012

Source : EUROSTAT

	POPULATION	SUPERFICIE	DENSITÉ	PIB/HABITANT EN PPA	NIVEAU DE DÉPENSE EN R&D	% DE POP DÉTENANT UN DIPLÔME BAC+3	TAUX D'EMPLOI DES 20-64 ANS
ALSACE-LORRAINE-CHAMPAGNE	17 <sup>e</sup>	11 <sup>e</sup>	158 <sup>e</sup>	120 <sup>e</sup>	133 <sup>e</sup>	91 <sup>e</sup>	162 <sup>e</sup>
AQUITAINE-LIMOUSIN-POITOU	15 <sup>e</sup>	5 <sup>e</sup>	193 <sup>e</sup>	119 <sup>e</sup>	96 <sup>e</sup>	105 <sup>e</sup>	131 <sup>e</sup>
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	9 <sup>e</sup>	10 <sup>e</sup>	126 <sup>e</sup>	67 <sup>e</sup>	43 <sup>e</sup>	71 <sup>e</sup>	128 <sup>e</sup>
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ	42 <sup>e</sup>	15 <sup>e</sup>	214 <sup>e</sup>	134 <sup>e</sup>	72 <sup>e</sup>	120 <sup>e</sup>	149 <sup>e</sup>
BRETAGNE	39 <sup>e</sup>	33 <sup>e</sup>	113 <sup>e</sup>	135 <sup>e</sup>	73 <sup>e</sup>	58 <sup>e</sup>	157 <sup>e</sup>
CENTRE	46 <sup>e</sup>	19 <sup>e</sup>	198 <sup>e</sup>	124 <sup>e</sup>	91 <sup>e</sup>	49 <sup>e</sup>	134 <sup>e</sup>
CORSE	224 <sup>e</sup>	135 <sup>e</sup>	239 <sup>e</sup>	130 <sup>e</sup>	235 <sup>e</sup>	-	188 <sup>e</sup>
ÎLE-DE-FRANCE	3 <sup>e</sup>	107 <sup>e</sup>	15 <sup>e</sup>	5 <sup>e</sup>	32 <sup>e</sup>	12 <sup>e</sup>	111 <sup>e</sup>
LANGUEDOC-ROUSSILLON-MIDI-PYRÉNÉES	18 <sup>e</sup>	8 <sup>e</sup>	176 <sup>e</sup>	117 <sup>e</sup>	20 <sup>e</sup>	36 <sup>e</sup>	159 <sup>e</sup>
NORD-PAS-DE-CALAIS-PICARDIE	14 <sup>e</sup>	91 <sup>e</sup>	56 <sup>e</sup>	143 <sup>e</sup>	181 <sup>e</sup>	110 <sup>e</sup>	202 <sup>e</sup>
NORMANDIE	38 <sup>e</sup>	28 <sup>e</sup>	121 <sup>e</sup>	122 <sup>e</sup>	124 <sup>e</sup>	103 <sup>e</sup>	151 <sup>e</sup>
PAYS DE LA LOIRE	33 <sup>e</sup>	25 <sup>e</sup>	120 <sup>e</sup>	108 <sup>e</sup>	136 <sup>e</sup>	64 <sup>e</sup>	114 <sup>e</sup>
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	23 <sup>e</sup>	27 <sup>e</sup>	69 <sup>e</sup>	72 <sup>e</sup>	63 <sup>e</sup>	87 <sup>e</sup>	154 <sup>e</sup>



## RESSOURCES FINANCIÈRES

### Adapter les ressources aux missions des collectivités locales

**Revenir à un taux de prélèvement** obligatoire soutenable est l'une des priorités du Gouvernement et les Régions ne peuvent qu'y adhérer. Pour y parvenir, il est nécessaire d'améliorer l'efficacité de l'action publique et de développer des modèles de financement performants. Car, au-delà du taux global de prélèvements obligatoires, c'est à la question de l'affectation de ces impôts qu'il convient de s'attacher. Comment s'assurer que les impositions que perçoit chaque collectivité sont à même d'assurer les dépenses des compétences qui lui sont dévolues ?

L'exemple des Conseils généraux est parlant. Responsables d'une grande partie des allocations de solidarités, dont le RSA (revenu de solidarité active), le financement par des droits de mutation et de la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée) a conduit à un surfinancement en période de croissance et à un déséquilibre massif avec la crise économique car l'imposition et la dépense obéissent à des règles d'évolution par nature contraires. De même, les Régions perçoivent une fraction de la taxe sur les carburants. Or étant responsables des TER, plus elles développent la fréquentation des trains, plus elles diminuent leur recette fiscale assise sur l'utilisation des véhicules à moteur.

Aussi faut-il se poser la question de savoir si une meilleure répartition des impositions fiscales ne produirait pas déjà un meilleur financement. En outre, la collectivité qui investit doit également bénéficier d'un retour fiscal de son action. Ainsi la collectivité qui développe des services pour les entreprises doit bénéficier d'un retour par

la CFE (cotisation foncière des entreprises) ou la CVAE par exemple. C'est pourquoi les Régions demandent à bénéficier de 70 % de la CVAE. Il est en effet illogique qu'ayant demain une compétence exclusive en matière de développement économique, elles ne perçoivent, comme c'est le cas aujourd'hui, que la plus faible part de l'impôt local sur les entreprises.

La soutenabilité des modèles de financement passe par la mise en place de cercles vertueux. C'est également un moyen de responsabiliser les décideurs publics pour éviter la tentation du « passager clandestin » qui permet à ceux qui ne jouent pas le jeu de bénéficier quand même des retombées positives du travail des autres. ●

### NOS MESURES

Chargées de la préparation de l'avenir et du développement durable des territoires, les Régions estiment nécessaire de bâtir des modèles de financement soutenables et durables autour de deux principes :

#### → Un principe d'adéquation

Il faut renforcer le lien ressources – compétences afin de mettre en place des modèles de financement vertueux permettant : une évolution identique des ressources et des dépenses ; un retour sur investissement de l'action publique par la fiscalité.

#### → Un principe de précaution financier

La soutenabilité financière est encore trop souvent appréhendée comme le fait de limiter la dépense au montant des ressources disponibles. Il convient de développer une approche plus anticipatrice et d'obliger les acteurs publics à provisionner une partie de leurs ressources lorsque ces dernières évoluent très favorablement (>5 % par exemple) en raison de la conjoncture. L'application de ce « principe de précaution » permettra de résister en cas de retournement de la conjoncture économique.

### Le saviez-vous ?

Les Régions emploient 80 500 agents. L'État en emploie 2,4 millions. Ces 80 500 agents représentent seulement 4 % des effectifs de la fonction publique territoriale (à titre de comparaison, les agents des conseils départementaux représentent 16 % de la FPT et ceux du bloc communal 76 %).

▼ 2004

30 juillet.  
Loi sur l'autonomie financière des collectivités territoriales.



## « DONNER ET RETENIR NE VAUT »

Bruno Rémond

*Professeur à Sciences-Po Paris et Conseiller maître à la Cour des comptes*

**« Donner et retenir ne vaut ».** De cet adage, le pouvoir politique central aurait dû se souvenir lorsque, après avoir initié le processus de décentralisation en 1982, il a décidé de l'amplifier en transférant à la Région des compétences en apparence étendues en 1983, 1985, 2003 et en autorisant des « expérimentations ».

S'en souvenir et l'appliquer, mais il n'en fut rien, l'exercice des dites compétences étant enserré dans un filet de normes législatives et réglementaires définies au niveau national et laissant fort peu de place à l'adaptation et à l'innovation régionales des politiques publiques considérées. De même, à quoi bon élaborer de nombreux schémas d'aménagement et de développement s'ils ne sont pas prescriptifs !

Il résulte de cette situation que la « Région » française reste encore aujourd'hui fort fragile et bien loin – politiquement, institutionnellement, fonctionnellement – d'être réellement responsable des actions qu'elle finance et met en œuvre, contrairement à ses homologues des autres États européens.

Institution spécifique, la région doit obtenir et détenir une place spécifique dans l'ordonnancement étagé des pouvoirs publics, de l'État à la commune.

Une seule voie pour cela : non pas son extension territoriale, pas même l'amplification de ses domaines d'intervention mais seulement l'intensification de sa capacité à organiser et à réguler grâce à la nature normative de ses décisions.

Si l'on souhaite vraiment que la régionalisation ne reste pas un simple slogan, il

est fondamental de doter la région d'un pouvoir réglementaire afin de lui conférer la réelle capacité d'organisation de l'espace, de régulation des activités et d'adaptation des lois qui sont l'essence même de sa mission et à l'origine de sa création.

Ceci implique, soit de modifier les articles 21, 34, 37 et 72 de la Constitution pour créer un domaine réglementaire de niveau régional par nature, soit injecter dans tous les projets de lois dont la thématique intéresse ou concerne les régions des articles précisant que l'élaboration et l'adaptation de leurs textes d'application seront de la compétence des régions.

Cette indispensable mutation est tout à la fois totalement logique et pleinement démocratique.

Logique, car il est... illogique... de ne confier à des assemblées et des exécutifs élus guère plus d'autonomie que n'en avaient antérieurement les chefs des services départementaux et régionaux de l'État. Logique, aussi, car conforme aux dispositifs adoptés dans tous les États qui nous entourent sans entraîner pour autant leur dépérissement, bien au contraire. Logique, enfin, car les réalités régionales ne sont pas identiques et il est absurde de vouloir persister à traiter de la même façon partout l'économie agricole, le tourisme, l'environnement, la recherche, le domaine littoral...

Démocratique, car le principe de l'égalité républicaine ne doit pas être confondu avec la pratique de l'uniformité bureaucratique – au demeurant, de nombreux territoires français (Alsace-

Lorraine, la Corse, les DOM) disposent déjà de normes, qui plus est législatives, différentes de celles en vigueur dans le reste de l'hexagone. Démocratique, aussi, car rendant enfin lisible et compréhensible pour le citoyen qui vote la nature et la réalité de l'institution régionale. Démocratique, enfin, car les élus régionaux issus du suffrage universel direct sont, dans leur sphère de compétence, aussi légitimes philosophiquement, politiquement et juridiquement que les élus nationaux dans leur mission de définition et de réalisation de l'intérêt général. ●

# FRACTURE TERRITORIALE

Réduire les inégalités territoriales  
et lutter contre le sentiment  
d'abandon de nos concitoyens

**Il faut assurer un développement** équilibré de nos territoires, autour d'un écosystème régional performant entre métropoles, villes moyennes, zones rurales. La majorité de la population, et singulièrement la majorité des classes populaires, vit à l'écart des territoires les plus dynamiques. 60 % de la population vit ainsi à l'écart des métropoles mondialisées.

On n'évitera les risques d'un pays à deux vitesses reléguant des territoires entiers dans une France « périphérique », qu'avec une Région, pleinement responsable des leviers du développement économique et de l'accompagnement vers l'emploi, seule à même d'assurer la cohésion territoriale et la reconversion des territoires les plus en difficulté.

Ce qui suppose de faire le choix de l'efficacité économique en ne concentrant pas l'activité économique sur les seules métropoles. En effet, selon l'OCDE, sur un échantillon de 78 zones métropolitaines en Europe, 45 % d'entre elles ont un taux de croissance supérieur à leur moyenne nationale. Et 49 % seulement ont une croissance annuelle supérieure à la moyenne de la zone OCDE.

Les externalités positives liées aux métropoles sont souvent annulées par les cinq facteurs suivants :

- L'explosion du coût du foncier dans les métropoles : plus la densité des activités augmente, plus les prix immobiliers et locatifs sont élevés. Les coûts peuvent s'avérer exorbitants et diminuer leur taux de rentabilité.
- La congestion des infrastructures. Des études réalisées

par la Commission européenne chiffrent le coût de la congestion routière (imputable tant aux migrations alternantes et au trafic de loisir qu'aux déplacements d'affaires et au transport de marchandises) à 1 % en moyenne du PIB de ses États membres, et plus exactement à 1,5 % pour le Royaume-Uni et la France, et 0,9 % pour l'Allemagne et les Pays-Bas.

- La perte de productivité au travail liée aux déplacements domicile-travail qui ne cessent de s'accroître; la durée médiane de trajet aurait dérapé de plus de 12 minutes en 10 ans, dans un contexte de ralentissement de la productivité au travail qui est continu au cours des deux dernières décennies : 1979-1989 : + 1,5 %; 1990-1999 : + 1,1 %; 2000-2008 : + 0,8 % (Source Eurostat).
- Les TIC et notamment le télétravail, qui renouvellent le rapport à la mobilité et remettent en cause les logiques productives de concentration physique.
- Le coût du travail : la concentration de la production et des consommateurs en un même lieu entraîne l'augmentation du coût des ressources disponibles localement et notamment celui du travail.
- Lutter contre la concurrence des territoires et le décrochage de certains d'entre eux, est au cœur des politiques équilibrées d'aménagement du territoire que seules les Régions peuvent porter en lien avec l'ensemble des autres collectivités. ●

## Le saviez-vous ?

1 400 jeunes sans qualification seront recrutés par les Régions, d'ici 2016, dans le cadre des emplois d'avenir.

## NOS MESURES

- Recentrer l'État sur la définition des grands objectifs de la Nation et ses compétences régaliennes et de péréquation.
- Repenser la relation État-Régions et clarifier les responsabilités, en généralisant la logique de Pactes sur l'ensemble des politiques publiques.
- Fusionner les différents schémas en un seul schéma prescriptif élaboré par les Régions. Ce schéma serait adapté aux besoins de chaque territoire, avec la création de directives territoriales d'aménagement (DTA) à caractère prescriptif.
- Créer un couple Régions/EPCI, pour assurer les synergies entre les objectifs stratégiques de la Région et les « territoires de projet ».

## POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

Confier aux régions la possibilité d'adapter leurs politiques publiques aux réalités de leurs territoires

**Prendre en compte** la diversité des territoires et des acteurs qui y vivent, enclencher au plus près de la réalité du terrain des synergies positives, adapter les normes aux besoins locaux, ces objectifs sont devenus dans notre société mondialisée, les vraies conditions d'une meilleure égalité entre les citoyens et d'une libération des énergies propice à l'innovation et à l'emploi.

À l'inverse, la multiplication des normes nationales et l'éloignement des lieux de décisions étouffent les capacités des territoires, les lois et règlements fabriqués à Paris, trop précis et « bavards » en cherchant à couvrir tous les cas de figures locales, freinent les potentiels et vocations particuliers, l'égalitarisme républicain sans tenir compte des diversités territoriales renforce les inégalités entre les citoyens.

Dans ce contexte, la Région est depuis sa création une collectivité à part : échelon stratégique, ensemble des politiques publiques locales, aménageur du territoire, espace d'élaboration des projets stratégiques de la Nation, interlocuteur privilégié de l'Europe, elle est par essence légitime à produire de l'intérêt général mieux adapté aux réalités de chaque territoire. Autorité de gestion des Fonds européens, partenaire incontournable de l'État dans la contractualisation des projets structurants du pays, elle partage avec l'État le rôle de stratège dans la préparation de l'avenir.

Consacrer le pouvoir régional ne doit plus faire polémique. C'est rendre l'action publique plus pertinente et réactive dans un monde en constante accélération par un rapprochement entre les lieux de décision et les terri-

toires où s'appliquent les politiques publiques. Loin d'être un risque pour l'égalité, la décentralisation est l'un de ses vecteurs modernes : une décentralisation laissant place à la différenciation selon les caractères des territoires est une garantie d'égalité des chances. C'est donner la capacité, selon les territoires et dans le cadre de la loi de la République, d'expérimenter des modalités d'organisation particulières et d'adapter les règles aux enjeux locaux. ●

### Le saviez-vous ?

« Il existe aujourd'hui 37 documents de planification obligatoires dont 20 à l'initiative des collectivités locales, et une douzaine à la charge des Régions, quasiment tous sans lien d'opposabilité vis à vis des documents des autres collectivités »

### NOS MESURES

- Transférer aux Conseils régionaux un pouvoir de nature réglementaire leur permettant d'appliquer de manière diversifiée, sous réserve du contrôle de légalité, les lois régissant la définition et la réalisation des politiques publiques de leur responsabilité.
- Renforcer leur capacité à demander des modifications législatives et réglementaires en fonction des expériences de terrain.
- Rendre effectif le droit pour une Région d'expérimenter l'exercice d'une compétence que les autres Régions n'exercent pas ou une organisation différente de la gouvernance d'une compétence et rendre possible à l'issue de l'expérimentation un exercice différencié de cette compétence.
- Laisser aux Régions des latitudes pour mettre en place les outils de gouvernance adaptés et organiser les concertations entre collectivités.

▼ 2004

17 août.  
Loi sur les libertés et responsabilités locales.

▼ 2010

16 décembre.  
La loi crée les premières métropoles.

## ACTE IV DE LA DÉCENTRALISATION ?

Jean Viard

*Sociologue, directeur de recherche CNRS au Cevipof, auteur notamment du « Nouveau Portrait de la France » et de « La France dans le monde qui vient »*

**L'organisation territoriale française de 1789 est pétrie d'égalité de taille géographique entre les départements et du droit des communes.** Derrière l'égalité formelle, les écarts de puissances, et ce dès avant l'exode rural, étaient considérables. Les communes pouvaient compter de 50 habitants à deux millions, les départements, de 100 000 habitants à plusieurs millions. En réalité cette organisation inégalitaire masquée par un discours égalitaire était possible parce que le vrai pouvoir était d'État et que la hiérarchie des sous-préfectures aux ministères était rigide. La démocratie était pour ainsi dire participative d'un État jacobin centralisé.

L'unité politique et culturelle à l'œuvre dans ce modèle était celle d'une République paysanne. Le peuple le moins représenté était celui des grandes villes qui avait beaucoup moins d'élus et de pouvoir que celui des champs, la ville compensant cela par sa capacité à dresser des barricades et à révolutionner le pays. C'est d'ailleurs justement pour cela que le pouvoir s'appuyait sur les campagnes jugées politiquement « plus sûres ».

Mais ce modèle politique a peu à peu perdu en efficacité quand après 1933 les villes furent plus peuplées que les campagnes. Dès Vichy on dessina des Régions jugées plus à la bonne taille des sociétés modernes. On connaît la suite : un creusement considérable des écarts de peuplement et de richesse entre Paris et la province, de fortes concentrations

ouvrières dans les bassins miniers et dans les grandes usines du modèle fordiste.

La décentralisation de 1981 fut pensée avant le TGV, le téléphone portable et internet. Nous étions loin les uns des autres. Les grandes concentrations ouvrières étaient en voie de réduction mais le mouvement n'était pas achevé. La querelle entre Girondins et Jacobins pouvait rebondir en profitant encore d'un fort enracinement des gauches dans les grandes périphéries populaires du Nord et du Sud. Il y eut dans ces lois de 1981 de la modernité mais aussi de la revanche des provinces et d'une gauche qui pensait ne faire que passer au pouvoir et qui donc en profita pour se tailler des bases futures d'action politique et économique.

Seulement la société évolua d'une manière imprévue et rapidement. TGV, Internet, mobilités croissantes et justement la décentralisation impulsèrent une mue des grandes villes au moment où Paris devenait une ville globale aux fonctions nouvelles perdant peu à peu ses fonctions de production qui ne purent résister à la pression et à la rentabilité des nouveaux métiers. La carte économique de France a été transformée en un quart de siècle comme jamais car l'Île-de-France a « expulsé » l'industrie vers les régions et parfois l'étranger. Le Paris artisan, Billancourt ou Aulnay, n'ont pas seulement disparu parce que les processus de production ont changé, ils se sont aussi dilués dans l'espace. D'ailleurs la grande majorité des entre-

prises industrielles et des ouvriers sont aujourd'hui dans ce qu'on appelle le monde rural. Aussi Paris est devenu une place mondiale du conseil, du service haut de gamme, de la culture, de l'économie touristique mais Lyon, Marseille, Grenoble, Toulouse, Nantes, Lille, Bordeaux... sont entrées dans le temps des grandes métropoles qui lient université, entreprises, culture, mobilités, innovations... et territoire rural. Jamais avant cette double pression, politique et économique, la France n'a été aussi homogène. Avec, c'est vrai, un recul de la richesse agricole rurale et de la production industrielle dans de nombreux petits bassins : les métropoles produisent 60 % de la richesse et il y a de forts déséquilibres entre anciennes régions industrielles et nouvelles régions.

C'est cette France rééquilibrée par la décentralisation et un quart de siècle de mutation économique dont il faut alléger l'organisation, restreindre les dépenses, augmenter les solidarités et accélérer le développement. Ce diagnostic est la base de tout. Si, et seulement si, on y inclut les cultures locales et les appartenances héritées, sans non plus en faire des paravents du refus du changement et de la défense de position acquise. Le pays Basque, le Béarn, l'Alsace ou la Bretagne ne se sont pas dissous de n'être pas des régions pendant des décennies. S'il faut respecter les territoires à forte mémoire, cela n'impose pas d'en faire des territoires électifs. La République sait gérer des diversités culturelles dans un même cadre politique, c'est même le

propre d'une société non communautaire. Déjà la Révolution française avait su en créant les départements nous réorganiser profondément tout en gardant beaucoup des cadres et des appartenances anciens. Là où il s'agissait de redessiner les formes du corps spatial de la Nation dans un moule républicain, notre question aujourd'hui est de restaurer une citoyenneté vraie, active, aux bonnes échelles et de se doter des instruments de pouvoir économique proche du terrain dans un monde de mobilité, d'éducation, de liens entre le local et le global.

La question ne porte pas d'abord sur les frontières des territoires mais sur leurs moteurs de développement. Il faut structurer nos appareils de décision autour des métropoles. Nous avons entre 8 à 12 « moteurs » autres que Paris autour de grandes universités, de marché du travail réel, d'entreprises puissantes et en réseaux liés à la France et au monde par des moyens de communication rapides. La loi sur les métropoles enrichit d'un mode de scrutin direct peut servir ici de base.

Concernant les Régions, le débat s'est focalisé sur leur nombre. Le problème n'est pas là. Le paramètre principal est leur puissance financière et leurs compétences pour irriguer le développement de tout le territoire. En effet, ce primat des forts ne doit pas porter à délaisser les plus fragiles. Les campagnes, les montagnes, la mer ont besoin et ont droit à des projets et à des moyens. La qualité de vie des villes moyennes, des bourgs et

des villages doit être intégrée à la nouvelle vitalité locale. Ils sont souvent dynamiques et créatifs. La production de biens écologiques par les territoires peu peuplés est considérable. Mais acceptons que nous ayons besoin d'une organisation plus simple, moins coûteuse, plus lisible, plus efficace et que là, la transformation des départements est la nécessité première. Une transformation de ce maillage intermédiaire, pas un effacement brutal. On doit pouvoir envisager de garder « les départements verts » comme maillage régional appuyé sur les intercommunalités sur le modèle de ce que l'on envisage pour les bassins de vie à l'intérieur des métropoles.

Plus que les hectares, ce sont les citoyens qui comptent. Or, à des citoyens qui parcourent en moyenne 30 kilomètres par jour et dont 61 % travaillent hors de la commune où ils votent, on doit proposer une véritable refondation citoyenne territoriale : à nouveau un citoyen doit être « un actif habitant », le travail et la production de richesse doivent redevenir des acteurs politiques locaux. Cette situation pousse à favoriser une échelle locale plus large que la commune : communautés de communes, « Pays », métropoles. Il est temps de mettre fin au déséquilibre démocratique existant entre les 36 000 communes accentué avec l'exode rural. Il est temps d'y mettre un peu d'égalité et de se concentrer sur le développement économique. ●

## DÉMOCRATIE LOCALE

Revivifier la République grâce à la démocratie locale

**Les formidables atouts** de la décentralisation ne peuvent se limiter aux seuls arguments de recherche d'efficacité de l'action et d'économies budgétaires : ce serait passer à côté de l'essentiel. Ne pas comprendre que la décentralisation est un enjeu démocratique majeur et non seulement un défi technique, c'est se priver de la possibilité d'intéresser les Français au projet. S'il ne s'agissait que de modalités techniques d'exercice de compétences, ne pourrait-on alors se contenter d'une vaste Révision générale des politiques publiques (RGPP), quitte à la confier à quelque consultant anglo-saxon qui nous ferait des préconisations sur les territoires pertinents, les processus adaptés et les systèmes d'information nécessaires ?

S'en tenir à cela, c'est passer à côté du sujet essentiel qui n'est pas moins que celui de la démocratie. Car, au-delà, ou en plus, d'une crise économique et sociale profonde, d'un niveau d'endettement plus guère soutenable, d'une compétitivité en berne, notre pays souffre aussi d'une crise de sa démocratie. En témoignent le rejet de la classe politique, un doute quant aux institutions, un désintérêt croissant pour les élections, une mise en cause de la représentation. Vouloir trouver des solutions aux crises économique et sociale sans apporter des réponses à la crise de la démocratie est une illusion.

Décentraliser l'action publique et clarifier les compétences, ce n'est donc pas seulement améliorer demain l'efficacité du service public, c'est consolider la cohésion sociale en favorisant la participation de tous, sur un territoire, à une communauté de destin, à la co-élaboration

### Le saviez-vous ?

La France compte 1899 élus régionaux dont 1722 en métropole. C'est l'Île-de-France, avec 209 conseillers, qui a l'assemblée la plus nombreuse.



d'un projet collectif. C'est renforcer la performance d'un territoire parce que les hommes et les femmes qui y vivent auront plus à cœur d'y investir, de le faire rayonner et réussir. C'est revivifier la démocratie parce que les responsabilités seront plus lisibles et pourront être sanctionnées, parce que le vote retrouvera sa signification... En somme, une compétence, des moyens adaptés et un seul responsable comptable devant ces concitoyens, voilà ce qui redonnera enfin de la lisibilité à l'action publique. Et c'est en cela que la régionalisation devient un projet politique de modernisation de notre République, susceptible de réconcilier les Français avec leurs élus, de les réimpliquer dans la gestion de leurs territoires, de les réinvestir dans la vie de la cité, au service d'un projet collectif. ●

1. Révision générale des politiques publiques qui avait été engagée par le gouvernement Fillon en privilégiant un angle strictement budgétaire.

## ▼ 2014

**27 janvier.** La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, clarifie les compétences des collectivités territoriales et crée de nouvelles métropoles.

## NOS MESURES

- Désigner, pour chaque compétence, un seul responsable et lui attribuer des moyens adaptés.
- Permettre une organisation différenciée des collectivités territoriales selon les territoires.
- Déconnecter des élections régionales des enjeux nationaux en choisissant, comme en Allemagne par exemple, des dates d'élection différentes selon les Régions.

# RÉUSSIR LA RÉGION AU SERVICE DU CITOYEN, DE LA CROISSANCE ET DE LA RÉPUBLIQUE

Romain Pasquier  
Directeur de recherche au CNRS

**Au moment où le gouvernement de Manuel Valls s'apprête à engager une réforme territoriale d'envergure**, les questions soulevées par la méthode gouvernementale ne manquent pas : que vous voulons-nous faire de nos régions ? Comment les renforcer ? À quelles conditions nos régions peuvent-elles devenir des Länder à la française, capables d'accompagner le dynamisme des forces économiques, sociales et culturelles de nos territoires ? Une nouvelle carte des régions n'y parviendra pas à elle seule. L'addition de nains juridiques et financiers ne produira pas mécaniquement des Länder à la française. Les technocrates français raisonnent traditionnellement en terme de taille critique alors qu'il faut plutôt considérer la capacité politique de nos régions. C'est donc une réforme politique d'envergure du fonctionnement du système politique français qu'il faut envisager autour de trois points clés<sup>1</sup> :

## Un pouvoir réglementaire et une autonomie fiscale significative

Le renforcement des régions passe par une réforme de fond, par un vrai big bang territorial. Les régions françaises doivent pouvoir gérer davantage d'aspects du développement régional. Les régions réunies au sein de l'association des régions de France (ARF) ont sou-

vent exprimé le souhait d'expérimenter de nouvelles compétences en matière d'emploi, d'agriculture, de politique universitaire, de santé publique, de recherche, de tourisme, d'environnement, de politique maritime ou de politique culturelle. Les régions ont prouvé que le bilan de leurs actions en matière de construction de lycées ou plus récemment de transports ferroviaires régionaux, apportait clairement une valeur ajoutée en matière d'action publique. L'État doit poursuivre ses transferts de compétences dans un ensemble de secteurs où une action de proximité semble plus efficace. Cela suppose que les régions disposent d'un pouvoir réglementaire élargi ou, à l'instar de ce qui se fait dans d'autres régions européennes, d'un pouvoir législatif secondaire, permettant d'adapter aux réalités régionales les normes nationales. De cette manière, l'État pourrait se recentrer sur les missions qu'il estime essentielles, en particulier des mécanismes robustes de péréquation entre régions riches et régions pauvres. Quant au volet ressources, il faut que les Régions puissent bénéficier d'une autonomie fiscale dynamique et pérenne. Avec la suppression de la taxe professionnelle, les Régions ont vu leur autonomie fiscale tomber à 10% de leurs ressources propres contre 38% avant la réforme. À l'instar de ce qui se pratique

1. Romain Pasquier, *Le Pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2012 ; Romain Pasquier, *Réussir la Région au service du citoyen, de la croissance et de la République*, Paris, Institut de la Gouvernance Territoriale, 2014.

# SYNTHÈSE

en Allemagne et en Espagne, une piste à étudier serait de confier aux Régions une fraction de la TVA (un ou deux points) afin qu'elles puissent assurer des transferts de compétences dans des conditions financières plus dynamiques.

## Un exécutif gouvernemental responsable devant l'Assemblée régionale

Cette inflexion forte en matière de compétences et de budgets doit s'accompagner de l'institutionnalisation d'un véritable gouvernement régional. Une étape décisive n'a pas encore été franchie : celle d'une séparation nette entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif, le président du Conseil régional étant la fois l'exécutif et le président de l'assemblée délibérante. Cette confusion des rôles handicape tout à la fois l'émergence d'un véritable gouvernement responsable mais également le développement d'un travail parlementaire continu, approfondi et médiatisé au niveau régional. La création d'un dialogue politique entre un organe exécutif et législatif sur le modèle des régions européennes puissantes, permettrait à n'en pas douter de visibiliser et politiser l'action des institutions régionales en ouvrant la composition des gouvernements régionaux à des personnalités issues de la société civile régionale. Ce parlementarisme régional pourrait s'appuyer également sur une autonomisation des calendriers électoraux de chaque région, à l'image de ce qui se passe en Allemagne ou en Italie. Cela enrichirait la démocratie régionale avec des débats et campagnes électorales naturellement plus territorialisées qu'aujourd'hui. Cela participerait plus généralement d'une régionalisation de l'organisation des forces politiques mais également d'un ensemble d'acteurs du jeu politique : médias, syndicats, groupes d'intérêts variés.

## Agencier et/ou supprimer les conseils généraux

Que les choses soient claires : ce renforcement de l'échelon régional passe par une suppression/agencification des conseils départementaux. Quoi qu'on en dise ces échelons sont largement concurrentiels. Si l'on ne veut pas supprimer le département, il faut assurément le spécialiser dans un rôle de circonscription des politiques sociales et donner à la région dans les domaines d'action qu'elles couvrent une capacité normative et des moyens financiers très supérieurs. Le scénario le plus innovant serait que le législateur facilite la création de collectivités uniques entre Régions et Départements afin d'apporter des réponses concrètes à la fragmentation des responsabilités et aux inégalités de richesse sur le territoire national. Ces collectivités fusionnées permettraient de gérer conjointement des compétences régionales et départementales aujourd'hui éclatées comme l'innovation, l'enseignement supérieur, les lycées/collèges, la formation professionnelle et l'insertion sociale, le tourisme, la culture, les transports... Dans cet esprit alliant efficacité et proximité, les pays, structures intercommunales à l'échelle des bassins de vie, doivent être les interlocuteurs privilégiés d'une collectivité unique via des politiques contractuelles ambitieuses visant à améliorer l'accessibilité des services publics sur le territoire régional.

Souhaitons donc que le projet qui s'annonce ne soit pas la énième réformette qui discrédite toujours un peu plus l'autorité politique. Espérons que les discours soient à la hauteur des enjeux ! Refonder l'organisation territoriale « à la française » implique en effet de changer de logiciel politique, de construire une France girondine en consacrant une régionalisation claire de notre organisation et de notre vie politique. ●

01

## Assurer la réussite de tous en accompagnant les jeunes du collègue à l'emploi

- Transfert de la gestion des collèges aux Régions pour mettre en cohérence les stratégies éducatives.
- Expérimentation de la territorialisation du service public d'accompagnement vers l'emploi, à travers une convention d'objectifs et de moyens Région-Pôle emploi, afin d'adapter l'offre de services de l'opérateur au territoire régional.
- Création d'une bourse régionale d'offres de stages (collèges et lycées) et d'apprentissage.

02

## Simplifier la vie des PME et accompagner leur croissance grâce à un interlocuteur unique

- Reconnaître la Région comme la collectivité responsable de la préparation de l'avenir et du développement économique et lui confier la responsabilité exclusive de l'appui aux PME et ETI.
- Mettre en œuvre un pacte de soutien et d'accompagnement des PME et ETI en matière d'innovation.

03

## Faciliter les déplacements et l'accès à des transports collectifs adaptés

- Investir dans la modernisation des infrastructures et dans des nouveaux trains régionaux plus confortables, plus performants, plus capacitaires et plus accessibles.
- Développer les services de transport régionaux et mettre en place de nouvelles politiques tarifaires.

04

## Préserver l'environnement et la richesse naturelle des territoires

- Rassembler l'ensemble des schémas régionaux thématiques concernant l'aménagement du territoire en un seul document à l'opposabilité renforcée.
- Confier aux Régions la compétence « espaces naturels sensibles » pour qu'elles disposent d'un outil opérationnel du service de leur politique environnemental.

05

## Engager la transition énergétique sur les territoires

- Créer un service public régional de l'efficacité énergétique proposant le même niveau de service à tous les ménages, un accès facilité aux différentes aides publiques, le développement d'outils de financement adaptés et la structuration de l'offre de professionnels qualifiés.

06

## Désigner un responsable pour chaque politique publique

- Adoptons un principe clair : une compétence = un responsable. Partant de ce principe, les Régions estiment que les compétences doivent être exercées en priorité de façon exclusive. Lorsque ce n'est pas possible, le nombre d'acteurs ne peut excéder deux et l'un de ces deux doit être reconnu comme chef de file et responsable de l'action commune.

07

### **Adapter les ressources aux missions des collectivités locales**

- Un principe d'adéquation : Il faut renforcer le lien ressources-compétences afin de mettre en place des modèles de financement vertueux permettant une évolution identique des ressources et des dépenses, et un retour sur investissement de l'action publique par la fiscalité.
- Un principe de précaution financier : la soutenabilité financière est encore trop souvent appréhendée comme le fait de limiter la dépense au montant des ressources disponibles. Il convient de développer une approche plus anticipatrice et d'obliger les acteurs publics à provisionner une partie de leurs ressources lorsque ces dernières évoluent très favorablement (> 5% par exemple) en raison de la conjoncture. L'application de ce « principe de précaution » permettra de résister en cas de retournement de la conjoncture économique.

08

### **Réduire les inégalités territoriales et lutter contre le sentiment d'abandon de nos concitoyens**

- Recentrer l'État sur la définition des grands objectifs de la Nation et ses compétences régaliennes et de péréquation.
- Repenser la relation État-Régions et clarifier les responsabilités, en généralisant la logique de Pactes sur l'ensemble des politiques publiques.
- Fusionner les différents schémas en un seul schéma prescriptif élaboré par les Régions. Ce schéma serait adapté aux besoins de chaque territoire, avec la création de directives territoriales d'aménagement (DTA) à caractère prescriptif.
- Créer un couple Régions/EPCI, pour

assurer les synergies entre les objectifs stratégiques de la Région et les « territoires de projet ».

09

### **Confier aux régions la possibilité d'adapter leurs politiques publiques aux réalités de leurs territoires**

- Transférer aux conseils régionaux un pouvoir de nature réglementaire leur permettant d'appliquer de manière diversifiée, sous réserve du contrôle de légalité, les lois régissant la définition et la réalisation des politiques publiques de leur responsabilité.
- Renforcer leur capacité à demander des modifications législatives et réglementaires en fonction des expériences de terrain.
- Rendre effectif le droit pour une Région d'expérimenter l'exercice d'une compétence que les autres Régions n'exercent pas ou une organisation différente de la gouvernance d'une compétence et rendre possible à l'issue de l'expérimentation un exercice différencié de cette compétence.
- Laisser aux Régions des latitudes pour mettre en place les outils de gouvernance adaptés et organiser les concertations entre collectivités.

10

### **Revivifier la République grâce à la démocratie locale**

- Désigner pour chaque compétence, un seul responsable et lui attribuer des moyens adaptés.
- Permettre une organisation différenciée des collectivités territoriales selon les territoires.
- Déconnecter des élections régionales des enjeux nationaux en choisissant, comme en Allemagne par exemple, des dates d'élection différentes selon les Régions.



ASSOCIATION  
DES RÉGIONS  
DE FRANCE ■

**282, boulevard Saint-Germain, 75007 Paris**

Tél. : 33(0)1 45 55 82 48 - Fax : 33(0)1 45 50 20 38

E-mail : [regions.de.france@arf-regions.org](mailto:regions.de.france@arf-regions.org) -

Site Internet : [www.arf.asso.fr](http://www.arf.asso.fr)