

La réforme territoriale et la nouvelle carte des régions françaises

Alexandra Monot

Les nouvelles régions administratives sont entrées en vigueur le 1er janvier 2016, ce qui a bouleversé l'architecture territoriale.

Les régions sont issues du processus de décentralisation des années 1982, 1983.

On est maintenant passé de 22 à 13 régions métropolitaines, avec de nouvelles compétences, de nouveaux pouvoirs territoriaux. On met en avant les métropoles dans le processus de métropolisation administrative de la France.

Ce nouveau découpage est-il pertinent?

Est-il légitime?

Est-il cohérent géographiquement?

Les réflexions sont spatiales, économiques, de logiques internes.

Définition de la région en géographie:

C'est un mot flou, polysémique qui porte sur plusieurs échelles.

La définition simple est celle d'une entité spatiale d'échelle moyenne.

Mais le contenu a évolué au fil du temps:

- Vidal de la Blache: région homogène, naturelle (l'Alsace)
- années 1950, 1960: on analyse les aires d'influence, polarisées alors qu'apparaissent les régions administratives, les régions de programme en 1955. Ce sont alors des mailles territoriales dirigées par l'Etat avec des préfets de région.
- 1982: régions décentralisées avec les lois cadres Deferre

Il existe un autre type de région: à l'échelle continentale, un ensemble d'Etats aux caractéristiques communes comme le Maghreb.

I. Principes de l'analyse régionale en géographie

A. Les évolutions de l'approche géographique régionale

Il y a eu une évolution dans le temps.

On a abandonné la description physique, humaine, liée aux moyens de transports et on a retravaillé la notion à partir de la nouvelle géographie.

La géographie vidalienne a été remise en cause dans les années 1950.

La géographie a vécu une crise majeure dans les années 1960, critiquant les dérives du système vidalien.

La nouvelle géographie s'appuie sur de nouveaux concepts, avec des lois générales de l'espace, ce qui rapproche la géographie des sciences dures, utilisant des statistiques, des mathématiques...

B. La recherche de facteurs de l'organisation de l'espace.

Les approches de l'espace régional sont nouvelles et s'appuient sur trois grands principes:

- 1ère nouvelle approche: on applique des théories de l'économie spatiale (Von Thünen pour l'agriculture, Weber pour l'industrie, Christaller pour les lieux centraux)
- 2ème nouvelle approche: l'analyse systémique (ensemble d'interactions) à l'échelle régionale où 3 sphères sont en interaction: le milieu naturel, la société (culture, administration), l'économie (activités économiques: production, consommation, échanges...). Tous les éléments du système interagissent.
- 3ème nouvelle approche: la géographie humaniste. Elle se développe en réaction à la nouvelle géographie, avec dans les années 1980, la remise en cause des lois absolues de l'espace. L'espace n'est donc plus au coeur des analyses, c'est l'homme. Elle propose de

nouvelles approches en plus des précédentes comme l'étude des acteurs et de leurs stratégies, la prise en compte du subjectif (l'espace vécu, perçu), la démarche multiscalaire, la prise en compte de la région en tant que territoire (il a une identité, est vécu, perçu, se reconnaît, est approprié, aménagé...)

L'analyse spatiale de l'organisation régionale (cf schéma)

Commentaires sur le schéma:

Centralité: question centre/ périphérie (Alain Reynaud en 1981)

Le centre domine la périphérie (logique marxiste). Les activités vont vers le centre attractif.

On différencie en géographie le centre, un espace vaste et la centralité, une fonction centrale localisée à un endroit précis.

Diffusion/propagation:

Il s'agit surtout de l'innovation, qui va du centre vers les marges (le supermarché) et se fait à partir de réseaux.

Pôles/flux: réseaux et mobilités

Naturel: cadre physique

Socio-culturel: les facteurs historiques, la présence de populations particulières (langue régionale, autochtones...)

Politique:

Les acteurs de la région qu'ils soient institutionnels, privés, civiques... (NIMBY, développement de ZAD les Zones d'Aménagement Différé, devenues les Zones A défendre, sachant que les "nimbystes" sont plutôt des habitants et les "zadistes" sont opposés au principe même de l'aménagement.

Economique:

C'est l'orientation, le profil économique de chaque région, les activités, les acteurs économiques. (Dans le Grand-Est, il y a des différences internes, l'Alsace a une forte présence d'investisseurs étrangers qui représentent 56% de l'emploi industriel)

=> Il existe des décalages entre la réflexion géographique et le découpage administratif.

II. Les questions soulevées par la nouvelle carte des régions françaises.

A. La réforme territoriale de 2014, 2015.

La réflexion a été menée en 2013.

3 processus // sont nés dans les années 60, pensés dans le cadre de l'aménagement du territoire.

- la décentralisation (transfert des compétences de l'Etat aux régions et aux collectivités territoriales)
- la régionalisation (création de régions administratives dotées de compétences)
- l'intercommunalité, structure de coopération entre les communes.

3 processus s'inscrivent aujourd'hui dans un contexte particulier:

- la dotation de l'Etat est en baisse, l'Etat se désengage
- l'accélération de la décentralisation et la redistribution des compétences avec le redécoupage des compétences entre les collectivités
- la création de nouvelles entités administratives de taille européenne

L'application s'est faite en 2016.

Il existe 3 lois:

- la loi MAPTAM qui crée les métropoles administratives, créant des centres, des centralités et des métropoles aux pouvoirs renforcés en matière d'aménagement, d'économie
- la loi relative à la délimitation des régions de 2015, qui passe d'une fusion de 16 à 13 régions
- la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République qui redistribue les compétences des collectivités territoriales et modifie la taille minimale de l'intercommunalité.

Les objectifs de la réforme:

- créer des régions plus grandes et plus peuplées. La superficie moyenne est de 42000km² (superficie des Pays Bas) au lieu de 24700km². Seules l'Ile-de-France et la Corse restent petites
- réduire le nombre de collectivités pour réaliser des économies dans les services. (ce n'est pas le cas dans le Grand-Est où on rajoute un niveau supplémentaire, on a conservé chaque administration et on a créé un échelon supplémentaire)
- simplifier le "millefeuille administratif territorial", afin de "clarifier le rôle des collectivités" et les rendre plus "efficaces".

La nouvelle carte suscite vite des critiques, notamment de la part des géographes et aussi de responsables politiques qui posent la question de la cohérence des ensembles territoriaux.

La règle qui a prévalu est celle de mettre ensemble des morceaux. La seule logique est celle de la contiguïté, donc cela manque de cohérence dans une logique géographique.

Une des grandes critiques est que la nouvelle carte ne correspond pas à l'organisation fonctionnelle des territoires, elle ne fonctionne pas selon les réseaux. Il n'y a donc pas eu de réflexion sur l'organisation des territoires français.

La question de la taille n'est pas le vrai fond du problème, le vrai fond, c'est le budget. Le budget moyen des nouvelles régions est 8 fois inférieur à celui des Länder allemands. Nos super régions sont donc des nains!

Les conséquences de la nouvelle carte.

Elle ravive les identités régionales et les tensions culturelles.

Ex: La Loire atlantique aurait voulu être intégrée à la Bretagne, cela avait un sens historique.

Le manque de sens se lit dans les noms donnés aux régions qui sont de pures indications géographiques. Or, le nom est porteur d'identité.

Il y a des gagnants et des perdants comme certaines anciennes capitales régionales qui ont perdu ce statut et donc en visibilité.

Le budget des régions n'a pas été amélioré.

En 2021, il y aura un autre effet: la modification de tous les programmes européens (le présent court de 2014 à 2020) Toutes les dotations se sont faites sur les anciennes régions.

Ex: L'Occitanie.

Aujourd'hui, le Languedoc-Roussillon touche des aides européennes pour la reconversion économique, son PIB de 2012 est < à 85% des PIB de l'UE. Cependant, au sein de l'Occitanie, des régions ont un PIB > à la moyenne européenne, donc elle ne touchera plus d'aides.

B. La métropolisation, grande gagnante de la réforme?

La métropole administrative est créée par la loi de 2014 (loi MAPTAM).

La métropole administrative devient un maillon essentiel de la réforme régionale. La réforme régionale affirme les métropoles comme motrices du développement de certaines régions. La métropole administrative n'est pas la métropole géographique. Aujourd'hui, il y a 15 métropoles en France, classées en fonction de la part des cadres dans les fonctions métropolitaines (ce qui ne correspond pas à un classement démographique et classe par exemple Marseille à la 11ème place). Toutes les métropoles administratives sont en revanche des métropoles géographiques, mais certaines régions comportent plusieurs métropoles.

Il existe plusieurs types de métropoles:

- celles de droit commun (loi MAPTAM)
- celles qui ont un statut particulier, les trois plus grandes: Paris, Marseille-Aix en Provence, L
- Une collectivité particulière: Lyon

B. Les compétences des métropoles.

Les compétences sont définies par la loi.

Il existe des pactes Etat/région pour définir l'orientation de la métropole.

Il existe 3 thématiques/orientations:

- transition énergétique et environnement
- ville intelligente/mobilité
- excellence économique/rayonnement international

Les principaux domaines de compétences des métropoles:

- développement et aménagement de l'espace
- aménagement de l'espace métropolitain
- politique locale de l'habitat
- politique de la ville
- gestion des services d'int de la ville
- protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie

La liste des compétences est la même que celle des régions. Cela pose la question de savoir qui fait de la politique, la région ou la métropole? Le texte ne dit pas qui domine l'autre.

Les métropoles ont des compétences majeures mais peu de moyens. Cela aboutit à une certaine autonomisation des métropoles par rapport aux espaces régionaux.

Comment sont-elles alors motrices de la région?

C. Métropoles et nouvelles régions, quelles logiques spatiales?

Géographiquement, les métropoles correspondent à des territoires qualitatifs concentrant:

- 39 % de la population des métropoles
- 43% des emplois nationaux
- 51% du PIB national
- 70% des dépôts nationaux de brevets d'innovation

Elles entretiennent des liens divers avec les régions.

En dehors de l'Île de France, on a quelques régions qui ont des métropoles qui totalisent plus de 1 million d'habitants:

- c'est le cas de la région Auvergne-Rhône-Alpes qui a 4 métropoles complémentaires avec un système urbain hiérarchisé qui fonctionne par rapport à Lyon. Lyon, Grenoble, Saint-Etienne et Clermond-Ferrand totalise 2.5 millions d'habitants, dont la moitié se concentre à Lyon. La région est structurée autour de deux axes interconnectés: la vallée du Rhône, Saint-Etienne, Clermond-Ferrand et le sillon alpin. Mais le Massif central est découpé entre plusieurs

régions.

- PACA: la région n'a pas connu de modifications. Elle s'organise autour de Marseille, lien entre le bassin du Rhône et le littoral méditerranéen, qui possède des relais avec Nice et Toulon. Les métropoles dans la conurbation littorale représentent 2.8 millions d'habitants.
- Région de l'Occitanie: il s'y pose la question de la concurrence des métropoles. Avant il y avait deux métropoles régionales, Toulouse et Montpellier. Aujourd'hui, il n'y a plus qu'une seule région et deux technopoles en concurrence, l'une basée sur l'aéronautique, l'autre sur la médecine et les nanotechnologies. La capitale régionale est Toulouse et les deux métropoles totalisent 1.2 millions d'habitants.
- Les Hauts de France sont polarisés par Lille, métropole excentrée qui compte 1.15 millions d'habitants. Mais l'ancienne région Picardie reste tiraillée entre le Nord et le Sud.
- Le Grand-Est regroupe 3 capitales: Strasbourg, Metz, Nancy qui connaissent des concurrences anciennes.

La réforme n'est pas fondée sur une réflexion spatiale, la seule considération est celle de la fusion entre existants. Cela pose la question de la réalité géographique.

III. La région Grand-Est est-elle une région?

A. Une région qui peine à trouver sa légitimité.

Le nom choisi n'apporte pas de cohésion régionale.

Il s'agit plus d'un Grand Nord-Est qu'un Grand-Est qui montre une vision parisienne.

Pour la DATAR, le Nord-Est, c'est la Lorraine, l'Alsace, la Bourgogne et la Franche-Comté au sein duquel les fonctionnements sont Nord-Sud, le long d'axes Rhin, Rhône, Moselle.

Il y a aussi une cohésion européenne par rapport à la dorsale européenne, le Ring ou le Pentagone européen.

Il n'y a pas un mais des systèmes au sein du Grand-Est.

C'est le cas pour la coopération universitaire: Reims fonctionne avec Amiens, Lille.

Metz, Nancy sont tournées vers l'eurorégion formée avec le Luxembourg et l'Allemagne.

Strasbourg fonctionne avec Mulhouse, la Suisse et l'Allemagne.

Les 3 anciennes régions regardent donc dans des directions différentes.

Il existe d'autres problématiques de cohésion régionale: le droit local (héritage allemand), les métiers (il n'y a des bouchers charcutiers qu'en Alsace-Moselle, les métiers sont régis différemment comme les notaires inscrits sur des listes avant de postuler), la formation professionnelle.

Le droit local n'est pas abordé, il n'est pas remis en cause, les spécificités internes sont donc questionnées.

La région apparaît comme une entité polycentrique, constituée de territoires juxtaposés.

Il y a 3 réseaux Nord/Sud juxtaposés.

Les 3 espaces sont séparés par des ensembles naturels: les cuestas et les Vosges.

Il existe un seul axe Est-Ouest: Paris-Strasbourg, passant par Metz, Nancy et Reims. C'est un axe en faveur des métropoles, alors que les villes moyennes sont excentrées.

Des réseaux intrarégionaux interconnectés.

Le lien Lorraine Alsace fonctionne bien (par le Nord), mais il y a une déconnection avec la Champagne Ardenne.

Toute la moitié ouest de la région a peu de trains régionaux.

Economiquement, on voit une mosaïque de bassins très disparates (cf carte)

B. Une région remise en cause par l'Alsace.

La région Grand-Est, élus et citoyens, ont combattu la nouvelle région avant même sa création. Dans les sondages, on ne voyait pas d'opposition à une fusion avec la Lorraine mais avec la Champagne-Ardenne.

Lors de l'annonce au printemps 2014, il y a eu une série de mobilisations.

Les parlementaires alsaciens sont allés au Sénat, se sont adressés au gouvernement pour défendre leur position.

Si le Sénat les avait entendus, l'Assemblée Nationale a changé le découpage.

La population s'est mobilisée, comme lors de la manifestation du 11 octobre 2014 avec 10000 manifestants.

Les élus proposent un contre-projet, une fusion du conseil régional d'Alsace pour une seule et unique collectivité. (la collectivité unique est rejetée par référendum en 2013)

Le 1er janvier 2016, le Grand-Est est mis en place mais la mobilisation continue. Le combat est mené par les élus et la société civile pour faire reconnaître les spécificités alsaciennes (histoire...) alors que certaines sont discutables, car l'identité remonte souvent à 1870.

Depuis la création du Grand-Est, les sondages montrent la volonté d'une seule Alsace à plus de 80%.

Les élus demandent une entité Alsace.

Les idées: sauver les particularités transfrontalières, le bilinguisme, le logo (qualitatif pour attirer les investissements étrangers), le droit local.

Un rapport est demandé par le 1er ministre, d'où le projet d'une collectivité européenne d'Alsace, qui serait un super département aux compétences particulières dans les domaines de coopération transfrontalière, de bilinguisme, d'attractivité économique avec le maintien de la marque Alsace), du tourisme et des transports.

Conclusion:

Les demandes des élus sont contrastées, il y a des oppositions internes.

Un super département représente le risque pour certains élus d'un déplacement de la capitale vers Nancy et Metz.

Les élus colmariens sont contre l'entité Alsace car Colmar est une préfecture de département.

La réforme est peu fonctionnelle, elle n'a pas pris en compte l'organisation régionale existante. L'identité régionale est donc à construire.