

Après les fusions, le bilan très mitigé des grandes régions

di Patrick Roger

En 2015, le président de la République, François Hollande, son gouvernement, alors dirigé par Manuel Valls, et la majorité parlementaire de gauche procédaient à un redécoupage des régions métropolitaines, faisant passer leur nombre de vingt-deux à treize.

L'objectif alors affiché était d'alléger le mille-feuille territorial – régions, départements, métropoles, intercommunalités, communes –, de conférer aux régions une taille critique leur permettant de se confronter à la concurrence de leurs homologues européennes et de réaliser des économies de gestion.

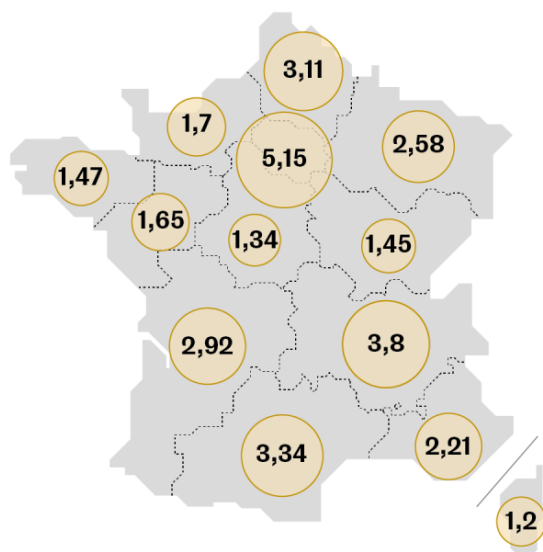
A l'époque, [le secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, André Vallini, allait jusqu'à évoquer des économies « de 12 milliards à 25 milliards d'euros par an à moyen terme »](#). Des estimations pour le moins fantaisistes, qu'il nuancera par la suite. Un peu moins de cinq ans plus tard, à l'issue de la première mandature de ces exécutifs régionaux recomposés, qu'en est-il ?

Certes, la loi Maptam du 27 janvier 2014 et la loi NOTRe du 7 août 2015 ont renforcé les compétences des régions. Développement économique, aménagement du territoire, développement durable, gestion des déchets, formation et transports interurbains et scolaires : dans tous ces domaines, les régions se sont vu confier un rôle stratégique de programmation. Néanmoins, leurs marges de manœuvre et d'investissement restent limitées, fortement contraintes par les contrats de plan Etat-région, qui lient les deux partenaires dans la mise en œuvre de projets structurants. Même si [l'accord de partenariat signé le 28 septembre 2020 entre le premier ministre, Jean Castex, et l'ensemble des présidents de région](#) dans le cadre du plan de relance – portant sur un engagement minimal de 40 milliards d'euros – ouvre des perspectives saluées par tous.

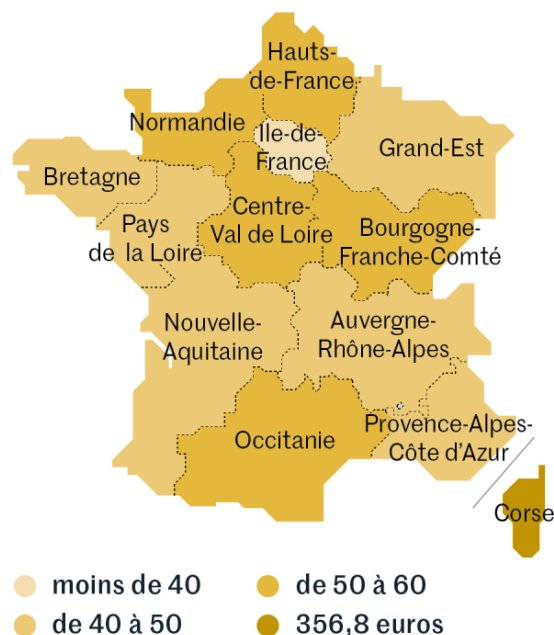
Embûches organisationnelles

Malgré les regroupements et l'extension de leur périmètre, ces régions n'en demeurent pas moins des « nains » politiques et économiques comparées à leurs voisines : là où, en 2018, l'Ile-de-France gérait un budget de 5,15 milliards d'euros ou Auvergne-Rhône-Alpes de 3,8 milliards d'euros, le Land de Bavière, en Allemagne, gérait 38,6 milliards d'euros, la Lombardie, en Italie, 26,2 milliards, ou l'Andalousie, en Espagne, 34,8 milliards. Certes, comparaison n'est pas raison, compte tenu des différences dans l'organisation institutionnelle de ces contrées, mais cela donne quand même un ordre de grandeur.

Budget des régions en 2018, en milliards d'euros



Budget des régions par habitant en 2018, en euros



Sources : Cabinet Michel Klopfer ; Emmanuel Négrier, Vincent Simoulin (dir.), *La fusion des régions*, 2021, Presses universitaires de Grenoble

Infographie Le Monde

Il n'empêche que les effets de cette nouvelle carte régionale, imposée dans un laps de temps court, adoptée début 2015 pour une mise en œuvre effective le 1^{er} janvier 2016, ont été jugés d'abord à l'aune des économies d'échelle annoncées. C'était faire peu de cas des embûches organisationnelles auxquelles elles allaient se heurter, sans avoir eu le temps de s'y préparer puisque leurs conseils étaient élus le 13 décembre 2015. Comme le notait la Cour des comptes dans son rapport sur les finances publiques locales de septembre 2019, « *bien que la mise en place des "nouvelles régions" se soit déroulée sans incident majeur, les chambres régionales des comptes n'ont constaté que peu d'efficience à l'heure actuelle* ».

« *Sans incident majeur* », c'est déjà un point important : nulle part et à aucun moment il n'y a eu de rupture de l'action publique à l'échelle territoriale. C'était loin d'être acquis, tant ce nouveau redécoupage avait suscité d'oppositions politiques et tant il est apparu, à l'expérience, que le rapprochement des organisations institutionnelles et fonctionnelles, des « cultures » entre des entités voisines mais si différentes, n'allait pas de soi.

Cela a amené à des choix, des compromis, des accommodements générateurs de coûts, afin de ne pas laisser prospérer le sentiment de l'« absorption » d'une région par une autre. Ainsi, la Bourgogne-Franche-Comté a maintenu son hôtel de région à Besançon, tandis que les assemblées du conseil régional se tiennent à Dijon. Le siège du conseil régional de Normandie est établi à Caen, mais deux réunions annuelles sont organisées à Rouen et une au Havre (Seine-Maritime). Des

commissions permanentes de la région Nouvelle-Aquitaine se tiennent à Limoges et à Poitiers. Les assemblées plénières du conseil régional d'Occitanie ont lieu à Montpellier et non à Toulouse.

Eparpillement et duplication des directions et des services

« Dans leur ensemble, les régions fusionnées ont exclu d'imposer des mobilités géographiques massives à leurs agents », notait la Cour des comptes, afin d'apaiser les tensions sociales engendrées par les restructurations des services. Cela a généré un éparpillement et une duplication des directions et des services dans les anciennes capitales de région.

Les directions générales de la Bourgogne-Franche-Comté ont été réparties entre les deux villes-centres. Bilan mitigé, relève la Cour : « Cette organisation présente des contraintes de déplacements entre les deux sites (120 kilomètres) et a conduit à un fonctionnement en mode dégradé en 2017. » D'autres régions ont privilégié les mobilités professionnelles en contrepartie de l'absence de mobilité géographique. Mais il a fallu compenser, comme en Normandie, par la mobilisation momentanée de contractuels.

Ces difficultés temporaires ne sont guère surprenantes, au vu de l'ampleur de la tâche, et l'Etat, d'ailleurs, s'est heurté aux mêmes contraintes dans la réorganisation de ses services déconcentrés à la suite de la mise en place des nouvelles régions. La première mandature aura donc été essentiellement consacrée à accomplir une fusion entraînant une collection d'obstacles à surmonter : gestion des ressources humaines, chasse aux doublons, réorganisation des services, convergence des politiques et de leurs dispositifs.

Dans ce dernier domaine, la Cour des comptes constate que l'harmonisation des dispositifs d'intervention et de leurs outils de pilotage a été « limitée ». Si, dans l'ensemble, le nombre de dispositifs a diminué, « cette diminution ne s'est cependant pas accompagnée d'une diminution du coût des politiques publiques ». De même, la rationalisation des « satellites » (agences de développement, sociétés publiques d'aménagement, comités du tourisme, syndicats mixtes, fonds régionaux d'art contemporain...) « reste, à ce jour, largement inachevée et n'a pas, en conséquence, produit d'économies notables pour les régions ».

Hausse des indemnités des élus

Enfin, la Cour des comptes a relevé des surcoûts importants, notamment en matière de dépenses de personnel. En effet, dans la quasi-totalité des régions fusionnées, les rémunérations des agents et les indemnités des élus ont été alignées sur les dispositions les plus favorables préexistant dans les anciennes régions, voire au-delà. Seule la région Hauts-de-France a décidé de ne pas aligner son régime indemnitaire sur le plus favorable.

« Globalement, en l'absence d'une politique volontariste de réduction des effectifs, en 2021, les dépenses annuelles supplémentaires en matière de régime indemnitaire des régions fusionnées représenteront entre 49,35 millions d'euros et 53,35 millions d'euros par rapport à la situation de

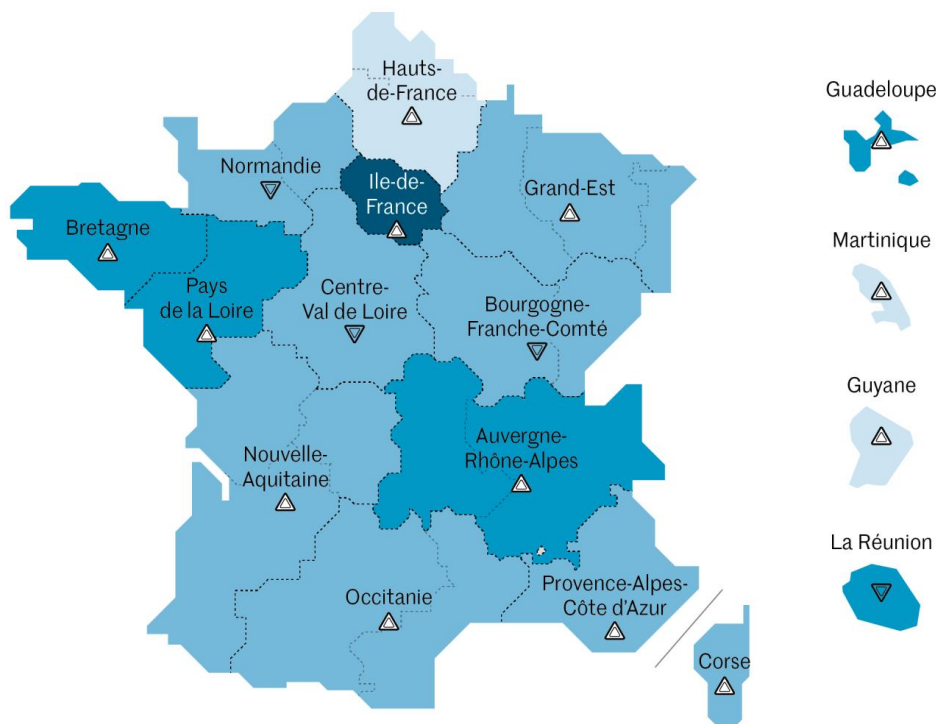
2016. Elles constituent une des principales composantes des coûts pérennes de la fusion des régions », observe la Cour des comptes. La croissance constatée des dépenses indemnitaires entre 2017 et 2018 est plus importante dans les sept régions fusionnées (+ 11,9 %) que dans les six non fusionnées (+ 6,1 %). La fusion des régions a également entraîné une hausse des indemnités des élus de l'ordre de 8 % en moyenne entre 2015 et 2018, pour un surcoût annuel de 5,1 millions d'euros.

Une autre étude de la direction générale des collectivités locales (DGCL), parue en février 2021, vient néanmoins atténuer le constat de la Cour des comptes. Il en ressort que, hors transports transférés et gestion des fonds européens, les régions fusionnées comme celles qui sont restées inchangées ont globalement maintenu leurs dépenses de fonctionnement à un niveau équivalent entre 2015 et 2019. Ce sont les dépenses transférées qui font la différence. Selon la DGCL, toutes fonctions confondues, les dépenses de fonctionnement des régions représentaient, pour celles qui ont fusionné, 10,6 milliards d'euros en 2015 (indice 100) ; elles ont atteint 12,7 milliards d'euros en 2019 (indice 120,1). Pour les régions inchangées, ces niveaux se situent respectivement à 7 milliards d'euros en 2015 (indice 100) et 7,8 milliards en 2019 (indice 112).

Taux d'épargne brut des régions en 2019, en %

Part des recettes de fonctionnement pouvant être consacrées à l'investissement ou au remboursement de la dette

● de 11 à 20 ● de 20 à 25 ● de 25 à 30 ● de 30 à 35



Evolution entre 2015 et 2019

▲ En hausse ▼ En baisse — Limites des anciennes régions

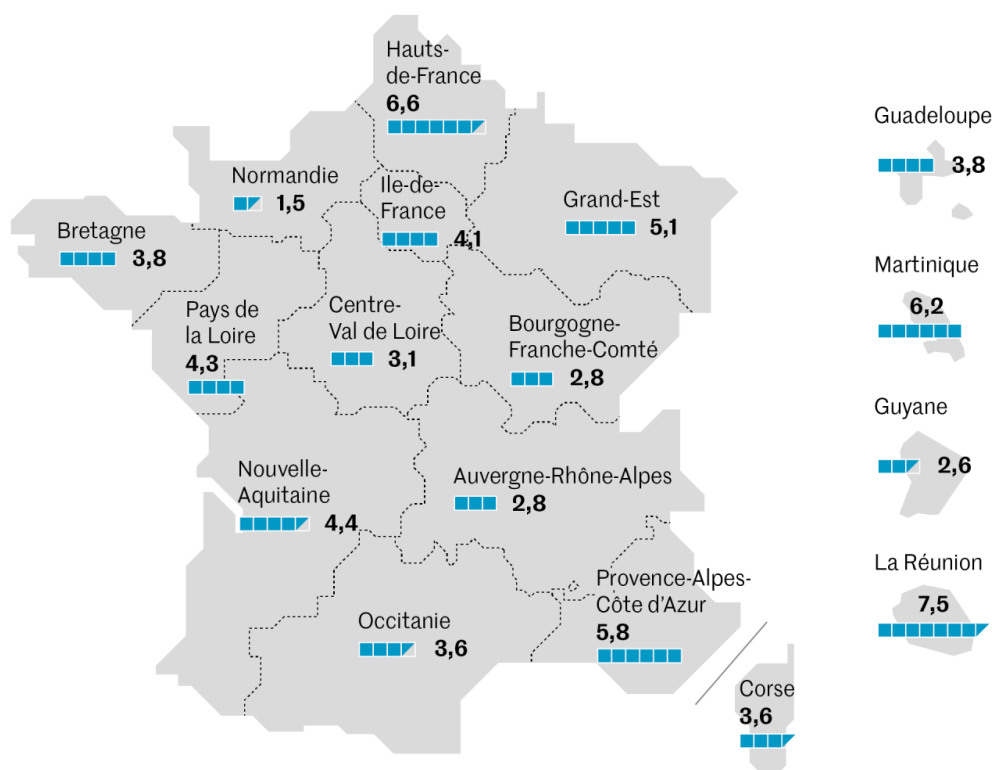
Sources : Cabinet Michel Klopfer ; Emmanuel Négrier, Vincent Simoulin (dir.), *La fusion des régions*, 2021, Presses universitaires de Grenoble

Infographie Le Monde

Enfin, il n'est pas anodin de constater qu'à l'orée de la crise sanitaire les régions avaient enregistré une amélioration de leur situation financière grâce, notamment, au dynamisme de leur fiscalité économique. Ainsi, selon le cabinet Michel Klopfer, consultant en finances locales, la capacité de désendettement des régions s'est continuellement améliorée depuis 2016. Elle était alors de 4,8 ans en moyenne pour les régions fusionnées et de 6,1 ans pour les régions inchangées ; elle se situait respectivement à 4,1 ans et 4,6 ans en 2019. De même, leur taux d'épargne brut, avant la crise, était en constante amélioration.

Capacité de désendettement en 2019, en années

C'est le nombre d'années nécessaires pour rembourser la dette



Sources : Cabinet Michel Klopfer ; Emmanuel Négrier, Vincent Simoulin (dir.), *La fusion des régions*, 2021, Presses universitaires de Grenoble

Infographie Le Monde

Les régions ont gagné en légitimité politique

Le bilan de cette opération, d'une ampleur sans équivalent depuis la création des régions, en 1956, ne saurait cependant se limiter aux aspects financiers. Elle était d'autant plus hasardeuse qu'elle a été imposée aux régions, sans que la légitimité de ce processus fasse consensus. Parallèlement, elles devaient intégrer de nouvelles compétences.

Un premier point à relever tient à ce que cette réforme a été imposée aux régions contre la volonté des élus locaux, sans que la légitimité de ce processus fasse consensus. Certaines régions « absorbées » ont dû batailler pour conserver leur « personnalité morale ». Néanmoins, hormis dans le Grand-Est, où la résistance alsacienne – à l'alliage entre l'Alsace, la Champagne-Ardenne et la

Lorraine – a conduit à la création de la Collectivité européenne d'Alsace, ces nouvelles régions ont fini par s'inscrire dans le paysage politique, si ce n'est géographique. La fusion n'en a pas moins été effective, sur le plan organisationnel. Sans doute faudra-t-il attendre le deuxième mandat pour que cela se traduise par une réelle convergence des politiques mises en œuvre à l'échelle de ces « grandes régions ».

Elles ont gagné en légitimité politique. Ce n'est pas tout à fait un hasard si, parmi les prétendants putatifs à l'élection présidentielle de 2022, pas moins de trois présidents de région – Valérie Pécresse en Ile-de-France, Xavier Bertrand dans les Hauts-de-France, Laurent Wauquiez en Auvergne-Rhône-Alpes – sont sur les rangs. La crise sanitaire leur a, en quelque sorte, servi de tremplin. Mais il reste un décalage entre la responsabilité institutionnelle qu'ils revendiquent et la réalité des leviers d'action dont ils disposent.

Si elle n'a pas permis de générer de spectaculaires économies budgétaires, la fusion des régions a cependant permis la modernisation de leurs administrations et une régénération de leurs politiques d'intervention.

Elle a renforcé leur place dans le paysage institutionnel et elles se sont imposées, à la faveur de la crise sanitaire, comme des partenaires incontournables de l'action publique nationale. Les régions non fusionnées ont, elles aussi, profité de cette dynamique. [Le scrutin des 20 et 27 juin](#) sera un vote de consolidation dans cette voie.