

## Fusion des régions : quels effets perceptibles par la population ?

Notes IPP

n°71

Juin 2021

Lionel Wilner

[www.ipp.eu](http://www.ipp.eu)

Afin de simplifier le « millefeuille territorial » et d'atteindre une taille régionale suffisante à l'échelon européen, un redécoupage des régions a été décidé en 2015, impliquant la fusion des 22 anciennes régions administratives de France métropolitaine en 13 nouvelles régions. En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, ce découpage a été effectué de manière à réduire les disparités interrégionales en fusionnant notamment de grandes régions, « absorbantes », sur un plan administratif ou économique, avec des régions plus petites, « absorbées ». Dans le même temps, les compétences des nouvelles régions ont été élargies par la loi NOTRe. Une analyse portant sur les évolutions comparées du bien-être déclaré par les habitants des différentes régions concernées suggère, d'une part, que la fusion n'a pas eu d'impact négatif, et, d'autre part, que l'absorption a eu un impact positif à court terme. Les effets obtenus sont particulièrement prononcés pour une population plus mobile sur le marché du travail. Au niveau macroéconomique, le taux de chômage a davantage diminué dans les régions ayant fusionné. Ces éléments suggèrent que l'effet taille des nouvelles régions a pu favoriser un certain dynamisme économique ayant plus que compensé un éventuel sentiment d'appartenance régionale.

- Depuis 2016, la France métropolitaine compte 13 régions administratives (contre 22 auparavant) disposant de compétences élargies.
- Suite à ce redécoupage, si le bien-être déclaré des habitants n'a pas évolué différemment dans les régions fusionnées et dans les régions n'ayant pas fusionné, il a significativement augmenté, à court terme, dans les régions absorbées sur un plan administratif ou économique.
- Cet effet est plus prononcé pour des individus plus mobiles sur le marché du travail et le taux de chômage a plus fortement diminué dans ces régions.
- Un dynamisme économique accru semble avoir ainsi bénéficié aux populations des régions concernées et avoir plus que compensé un éventuel sentiment d'appartenance régionale.



Depuis 2016, la France métropolitaine est divisée en 13 nouvelles régions administratives en lieu et place des 22 anciennes régions créées soixante ans auparavant (cf. Figure 1 et Encadré 1). Ce redécoupage a été motivé principalement par la volonté de simplifier le « millefeuille territorial », qui désigne l'empilement de différentes collectivités locales (commune, EPCI, département, région). Il a également été mis en œuvre afin de permettre la création de nouvelles entités régionales à la taille comparable à celles d'autres régions européennes. Par ailleurs, le souci de réduire les disparités interrégionales avait été mis en avant lors du débat législatif ayant précédé l'adoption de ce redécoupage, qui explique les caractéristiques de la nouvelle carte administrative.

Le périmètre de certaines régions est resté inchangé : c'est le cas de la Bretagne, du Centre-Val de Loire, de la Corse, de l'Île-de-France, des Pays de la Loire et de Provence-Alpes-Côte d'Azur. En revanche, les autres régions ont été amenées à fusionner. En ce cas, un nouveau chef-lieu, de nouvelles préfectures de région (témoignant notamment de la déconcentration de l'État) et des nouveaux conseils régionaux (les assemblées délibérantes de ces collectivités locales) ont été déterminés selon l'importance relative des anciennes régions concernées sur les plans économique et politique. Par exemple, la ville de Lyon, ancien chef-lieu de la région Rhône-Alpes, est devenue la nouvelle préfecture de la région Auvergne-Rhône-Alpes ; elle héberge aussi le siège de son nouveau conseil régional. De ce point de vue, la région Rhône-Alpes peut être considérée comme « absorbante » tandis que la région Auvergne a été « absorbée », dans la mesure où cette dernière a consenti à un transfert - au moins géographique - de ses instances délibérantes. Des situations similaires ont prévalu en Nouvelle-Aquitaine (l'Aquitaine ayant absorbé le Limousin et Poitou-Charentes), en Grand-Est (l'Alsace ayant absorbé Champagne-Ardenne et la Lorraine) ou encore dans les Hauts-de-France (la Picardie ayant été absorbée par le Nord-Pas de Calais). Dans d'autres régions, la gouvernance a pu être plus partagée, comme en Bourgogne-Franche-Comté, en Normandie ou encore en Occitanie.

## La perception de la fusion

En économie politique, les questions du nombre optimal et de la taille optimale des juridictions administratives (pays, régions, etc.) ont été étudiées et théorisées notamment par Alesina et Spolaore (1997). Elles résultent d'une tension entre, d'une part, la nécessité de réaliser des économies d'échelle en tirant parti d'un effet taille (un argument en faveur d'une centralisation avec des entités plutôt grandes), et d'autre part, un goût présumé des citoyens pour la gestion des affaires politiques à un échelon lo-

Figure 1 – Le redécoupage administratif de la France métropolitaine

(a) Les 22 anciennes régions



(b) Les 13 nouvelles régions



cal (une préférence pour la décentralisation qui plaide au contraire pour des instances de décision locales). En pratique, évaluer l'importance relative de ces deux canaux est un exercice délicat qui se heurte à la nécessité de disposer de conditions expérimentales appropriées.

Le redécoupage des régions, de grande envergure, offre un cadre intéressant pour mener une telle évaluation car cette redéfinition de la carte administrative, plutôt inattendue alors (cette réforme n'ayant, par exemple, pas été annoncée lors de la campagne relative aux élections présidentielles de 2012), a été mise en œuvre sur l'ensemble

### Encadré 1 : La décentralisation, une pièce en trois actes

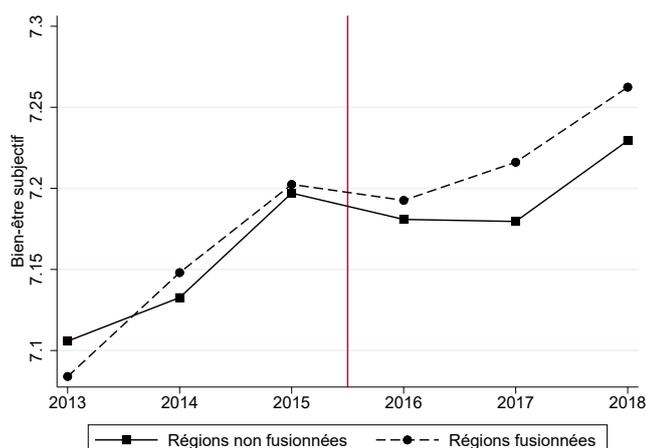
En France, le processus de décentralisation a été initié en 1982 par les lois Deferre (acte I), impliquant notamment le transfert du pouvoir exécutif départemental aux conseils généraux. Il a été poursuivi au début des années 2000 (acte II) en accordant l'autonomie financière aux collectivités territoriales (régions, départements, communes) et en organisant un transfert de nouvelles compétences vers les régions, ayant trait aux lycées, à l'organisation des transports ferroviaires régionaux ainsi qu'à la formation professionnelle. L'acte III de la décentralisation comporte un redécoupage des régions ; il clarifie et renforce leurs compétences ainsi que celles des intercommunalités. Il contient en particulier les trois lois suivantes :

- la loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAP-TAM), qui clarifie les compétences des collectivités territoriales et affirme le rôle des métropoles
- la loi 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, qui a induit un redécoupage des régions administratives en France métropolitaine
- la loi 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui renforce les compétences des collectivités territoriales.

du territoire métropolitain à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Cette expérience naturelle autorise une évaluation causale des effets de la fusion des régions sur le bien-être subjectif, déclaré par les individus eux-mêmes. Cette approche a été initiée par Flèche (2020) dans le cadre d'une réforme de centralisation, en Suisse, qui a progressivement étendu les compétences des cantons aux dépens des communes. Cette étude s'intéresse à l'impact de cette réforme sur le bien-être subjectif des citoyens, mesuré par la satisfaction dans la vie déclarée dans des enquêtes et renseignée par les individus eux-mêmes sur une échelle numérique allant de 0 à 10, appelée échelle de Cantril.<sup>1</sup> Dans le cas de la Suisse, une fédération de cantons, l'étude conclut à un impact négatif de cette réforme sur le bien-être subjectif, en lien avec une préférence pour la décentralisation.

Dans le cas d'un pays centralisé comme la France, il est légitime de se demander si de tels effets peuvent également être détectés. L'évaluation présente mobilise à cette fin l'enquête statistique sur les ressources et les conditions de vie des ménages (SRCV) produite par l'Insee, entre 2013 et 2018. Cette source contient des informations relatives au bien-être subjectif des individus, à leur région de résidence et renseigne leurs caractéristiques socio-démographiques (âge, sexe, qualification, statut familial, situation sur le marché du travail et catégorie socioprofessionnelle, ainsi que le niveau de vie du ménage). Elle s'appuie une méthode de doubles différences qui consiste à comparer les évolutions du bien-être subjectif entre un groupe de traitement, exposé au redécoupage administratif, et un groupe de comparaison, non concerné par ce redécoupage. Les régions n'ayant pas participé à la fusion constituent, pour cette raison, un groupe de comparaison. Les régions ayant fusionné sont au contraire considérées comme traitées. Cette approche repose sur une hypothèse de tendances communes entre le groupe de comparaison et le groupe de traitement, selon laquelle les évolutions du bien-être subjectif auraient été les mêmes dans les deux groupes en l'absence de réforme. Sur la période 2013-2015 qui précède la fusion, cette hypothèse n'est pas invalidée par les données (Figure 2). L'estimation économétrique en doubles différences, qui contrôle pour un ensemble de facteurs conjoncturels et individuels (dont ceux évoqués précédemment), conclut à un léger effet positif, mais non significatif, de la fusion, déjà visible sur la Figure 2 ; en particulier, il n'est pas observé d'effet négatif, qui traduirait une préférence pour la décentralisation.

Figure 2 – L'évolution du bien-être subjectif différenciée selon le statut des régions vis-à-vis du redécoupage



Lecture : En 2013, en moyenne, la satisfaction dans la vie est de 7,11 dans les régions n'ayant pas fusionné et de 7,09 dans les régions ayant fusionné. Source : Enquête SRCV, Insee, 2013-2018. Calculs de l'auteur.

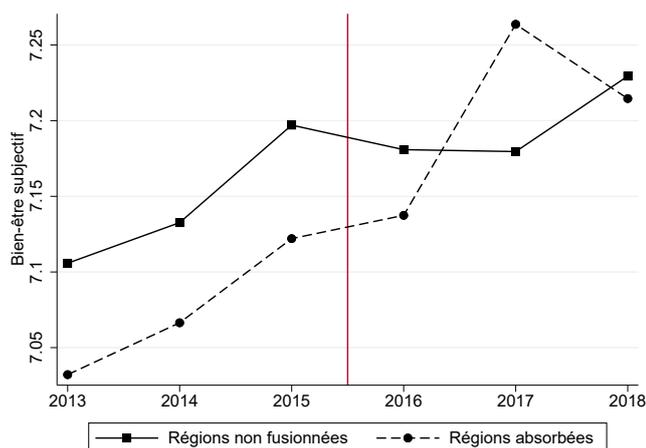
## La perception de l'absorption

1. Son principe est le suivant : le sommet de l'échelle est associé à une satisfaction déclarée très élevée, le bas de l'échelle correspond à une satisfaction dans la vie très faible.

Pour aller plus loin, il est possible de considérer un autre traitement, l'absorption, définie pour une ancienne région comme le fait d'être rattachée à une nouvelle ca-

pitale régionale. Dans les nouvelles régions Bourgogne-Franche-Comté, Normandie ou Occitanie, la gouvernance est davantage partagée entre les anciennes capitales régionales : les anciennes régions Franche-Comté, Basse-Normandie et Languedoc-Roussillon ne sont ainsi pas absorbées au sens strict.<sup>2</sup> La méthodologie précédente consiste alors à comparer les évolutions entre les seules régions absorbées et les régions n'ayant pas fusionné. Dans ce cas encore, l'hypothèse de tendances communes paraît plausible sur la base des années antérieures à 2016 (Figure 3). En particulier, des simulations de réformes fictives (tests placebos) peuvent être réalisées en 2014 comme en 2015 : au regard de ces tests de falsification, les évolutions sont statistiquement similaires dans les deux groupes avant la réforme. Les résultats de l'analyse suggèrent que non seulement l'absorption n'a pas eu de conséquences négatives sur le bien-être subjectif, mais encore qu'elle l'a augmenté à court terme. L'effet mesuré s'élève à +0,08 sur l'échelle de Cantril, ce qui correspond, par exemple, à 8% d'individus environ déclarant une augmentation de +1 de leur satisfaction dans la vie sur cette échelle, les autres ne déclarant aucun changement à cet égard suite à l'absorption. À titre de comparaison, l'augmentation moyenne de la satisfaction dans la vie, au niveau national, était de +0,16 entre 2013 et 2018 (soit 10% d'un écart-type). Enfin, ces effets sont plus prononcés pour une population *a priori* plus mobile sur le marché du travail : les célibataires, les ouvriers, les titulaires d'un diplôme professionnel ou technique.

Figure 3 – L'évolution du bien-être subjectif différenciée selon le statut des régions vis-à-vis du redécoupage



Lecture : En 2013, en moyenne, la satisfaction dans la vie est de 7,11 dans les régions n'ayant pas fusionné et de 7,03 dans les régions absorbées.  
Source : Enquête SRCV, Insee, 2013-2018. Calculs de l'auteur.

Ces résultats doivent être interprétés avec prudence : l'existence d'autres facteurs inobservés ayant davantage affecté les régions absorbées que les régions n'ayant pas

participé au redécoupage, et qui aurait pu conduire à la divergence observée à partir de 2017, ne peut être complètement exclue. Cette limite étant posée, ces résultats peuvent toutefois être mis en regard des débats ayant conduit *in fine* à l'adoption de ce redécoupage administratif. Les argumentaires opposés à la fusion incluaient l'importance de l'attachement des citoyens à leur région. Si ce sentiment d'appartenance régionale avait été prédominant, des impacts négatifs auraient sans doute dû être observés, notamment dans les régions ayant été absorbées : ces dernières ont en effet subi une centralisation plus importante que les autres à la suite de ce redécoupage puisqu'elles ont vu leurs instances délibérantes s'éloigner géographiquement.<sup>3</sup> En comparaison des résultats obtenus en Suisse, l'absence d'effet négatif souligne plus généralement l'importance du contexte institutionnel. Il est en effet probable que les préférences des citoyens pour la décentralisation soient à l'origine d'une nature plus décentralisée, en l'occurrence fédérale, de l'État, comme en Suisse. Ce n'est manifestement pas le cas d'un État plus centralisé comme la France, cette différence de préférences étant alors susceptible d'expliquer en partie les résultats précédents. Toutefois, d'autres éléments spécifiques au redécoupage des régions françaises sont également de nature à expliquer cette hausse du bien-être.

## Les dépenses des collectivités régionales ont augmenté consécutivement à la fusion

Dans un rapport de 2019 sur les finances publiques locales, la Cour des comptes avait déjà pointé une augmentation plus rapide des dépenses des collectivités régionales ayant fusionné. Ce résultat s'explique précisément par la volonté de ne pas « donner le sentiment d'une absorption » (« Rapport de la Cour des Comptes » 2019), et notamment par une réorganisation partielle des services, un maintien des anciennes structures administratives, ou encore une harmonisation par le haut des dispositifs d'intervention publique et des rémunérations des agents des collectivités territoriales concernées. De ce point de vue, le redécoupage n'a pas généré de gain d'efficacité : au contraire, les coûts ont augmenté, sur le plan comptable.

3. Pour tester ce mécanisme, il aurait idéalement fallu s'appuyer sur une question portant directement sur le sentiment d'appartenance régionale des enquêtés. Cette question n'a malheureusement pas été posée dans le cadre de l'enquête.

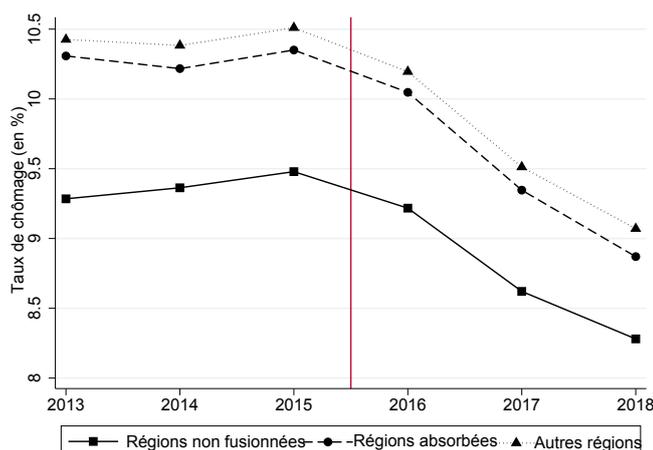
2. Les résultats présentés par la suite correspondent à une définition conservatrice de l'absorption qui exclut ces régions ; toutefois, inclure ces régions ne modifie pas sensiblement les résultats.

## Une baisse du chômage plus prononcée dans les régions ayant fusionné

Certaines dépenses ont cependant été consacrées à la promotion du développement économique des régions, une compétence des régions renforcée par la loi NOTRÉ (Encadré 1). Elles ont ainsi pu contribuer à un certain dynamisme économique des régions ayant fusionné. La loi NOTRÉ prévoit par exemple que les aides directes des collectivités régionales aux entreprises soient rendues plus transparentes et soient destinées à soutenir l'innovation. Ces éléments amènent à se demander si ces politiques volontaristes menées à l'échelon régional ont pu stimuler l'activité économique des nouvelles entités régionales ainsi créées.

Un élément de réponse a trait à l'évolution du taux de chômage différencié selon le statut des régions vis-à-vis de la fusion (n'ayant pas participé à la fusion, absorbées, etc.). Des analyses convergentes menées à différents niveaux d'agrégation (nouvelles régions, anciennes régions, départements, zones d'emploi) permettent d'estimer que le taux de chômage a plus fortement diminué à la suite de la fusion dans les régions ayant participé au redécoupage, d'environ 2% (soit une diminution de 0,2 point). Cette baisse s'observe principalement dans les régions absorbées, et elle est plus prononcée chez les femmes, notamment chez celles de moins de 50 ans, atteignant même 3,8% chez les moins de 24 ans.

Figure 4 - L'évolution du taux de chômage différencié selon le statut des régions vis-à-vis du redécoupage



Lecture : En 2013, le taux de chômage s'élève à 9,3% dans les régions n'ayant pas fusionné.  
Source : Insee, 2013-2018. Calculs de l'auteur.

## Conclusion

Cette étude a examiné les effets de la fusion et de « l'absorption » d'anciennes régions administratives de France métropolitaine dans différentes dimensions, individuelles et macroéconomiques. Non seulement des effets négatifs d'un élargissement du contour des nouvelles régions, qui aurait négligé les sentiments d'appartenance aux anciennes régions, ne peuvent être détectés sur le bien-être déclaré par la population, mais dans les anciennes régions « absorbées », les plus susceptibles d'être affectées par un tel sentiment, le bien-être subjectif a même eu plutôt tendance à augmenter à court terme. Par ailleurs, un certain dynamisme de l'activité économique locale peut être observé : le taux de chômage localisé diminue plus nettement dans les régions impliquées dans la fusion, en particulier dans les régions « absorbées ». Les compétences accrues des régions en matière de développement économique pourraient avoir joué un rôle dans cette résorption plus rapide du taux de chômage ; toutefois, il reste encore à préciser, dans des travaux ultérieurs, les mécanismes exacts par lesquels cet effet a pu transiter (indicateurs d'activité des entreprises et embauches notamment).

## Auteur

Lionel Wilner est chercheur affilié au Crest.

## Références bibliographiques

- Alesina, Alberto et Enrico Spolaore (1997). « On the number and size of nations ». *The Quarterly Journal of Economics* 112.4, p. 1027-1056.
- Flèche, Sarah (2020). « The Welfare Consequences of Centralization : Evidence from a Quasi-Natural Experiment in Switzerland ». *The Review of Economics and Statistics*.
- « Rapport de la Cour des Comptes » (2019). In : *Les finances publiques locales. Fascicule 2 : Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La documentation française.

## Etude de référence

Cette note s'appuie sur le document de travail Crest 2020-20 « How do citizens perceive centralization reforms? Evidence from the merger of French regions »<sup>4</sup>.

4. <https://crest.science/wp-content/uploads/2021/06/2020-20.pdf>

## Notes IPP

Comité éditorial : P. Boyer, A. Bozio, J. Grenet  
Editeurs : P. Dutronc-Postel, A. Rain