

# Décentralisons *autrement*

## Plateforme pour une citoyenneté active dans les territoires

*NB : La réalisation et la diffusion de ce document s'inscrivent dans une démarche d'éducation populaire et visent à mieux faire connaître auprès des citoyens les enjeux de la décentralisation. La diffusion de ce document est donc vivement encouragée, nous vous demandons simplement de faire référence à son auteur (Georges Gontcharoff et à La plateforme Décentralisons autrement).*

NOTE N° 143

## Projet de loi de délimitation des régions. Première lecture devant le Sénat.

### 1<sup>ère</sup> partie : la discussion générale (3 juillet 2014).

Le Sénat a commencé par refuser d'examiner le texte, en invoquant l'indigence de l'étude d'impact. Celle-ci ne leur donnait pas assez d'informations, notamment financières, pour que les élus puissent se faire une opinion. Le Conseil constitutionnel, consulté, a estimé que l'étude d'impact était conforme aux obligations légales et Sénat a donc été obligé d'examiner le texte.

Il a d'abord discuté d'une « motion référendaire » préalable, demandant au Président de la République d'organiser un référendum national sur une question aussi grave. Le débat a ce sujet a été particulièrement riche et nous en avons rendu compte dans la note N° 142. La motion adoptée par le Sénat a été immédiatement rejetée par l'Assemblée nationale et est donc devenue inopérante puisqu'il faut l'accord des deux assemblées pour qu'elle soit présentée au Président de la République.

Le Sénat a donc été mis dans l'obligation d'examiner le texte. Ce dont nous rendons compte ici. Pour mieux comprendre les questions abordées, il faut se rapporter au contenu du projet de loi, tel qu'il a été analysé dans la note N° 138.

### ► Présentation du projet de loi par le ministre de l'Intérieur

**Bernard Cazeneuve** a été particulièrement brillant et précis dans cet exposé qui nous donne, enfin, la ligne politique générale choisie par le gouvernement et un exposé détaillé et cohérent de ses motivations. Quelques extraits :

*« C'est dans un esprit d'ouverture que le gouvernement aborde cette discussion.*

*Les objectifs de la réforme territoriale dans laquelle le gouvernement s'est engagé sont au nombre de quatre.*

*1°) Faire en sorte que nos régions puissent dans la compétition européenne jouer leur rôle. Il s'agit d'avoir des régions fortes qui puissent par la mutualisation de leurs moyens de fonctionnement, dégager des marges pour investir. La situation économique du pays, et plus globalement de l'Union Européenne témoignent de la nécessité d'engager des investissements de croissance... L'objectif de ces réformes, quelle que soit la state de collectivités concernée, c'est de*

*faire en sorte que l'on dépense moins en fonctionnement, afin de pouvoir investir plus, de manière à créer les conditions de la compétitivité et de l'investissement dont notre pays a besoin pour redresser son économie.*

2°) *Accroître la lisibilité de l'organisation territoriale française. Là où il y a de l'illisibilité, de la complexité, des doublons, nous voulons créer les conditions d'une clarification des compétences.*

3°) *Faire monter en gamme l'administration déconcentrée de l'État. Cela est essentiel notamment pour les territoires ruraux. Nous souhaitons développer et moderniser les services de l'État dans le département, car celui-ci à vocation à demeurer comme structure administrative de l'État. Il faut que l'administration déconcentrée de l'État affirme davantage ses prérogatives. Son affaiblissement est considérable. Ses effectifs ont trop fortement diminué, sans qu'il y ait pour autant une vraie réorganisation. Si nous voulons le faire, c'est que nous croyons au service public. L'interministérialité des préfets leur permet d'organiser leur administration au plus près des territoires, quartiers de villes et territoires ruraux. Il faut moderniser l'État territorial.*

4°) *Faire monter en puissance les intercommunalités. Il faut favoriser l'émergence des communes nouvelles. Il convient d'avoir des intercommunalités plus grandes et plus fortes.*

*Il ne convient pas d'attendre encore. Cela fait plus de dix ans que des réflexions diverses s'effectuent sur ces sujets. Pensez aux nombreux rapports commandés par des gouvernements aux sensibilités différentes. Il est largement temps de tenter la réforme utile pour notre pays*

*Sommes-nous capables, dans cette assemblée qui représente les collectivités territoriales de France, d'apporter avec sagesse la démonstration que notre pays peut se moderniser. Le gouvernement veut le croire.*

*Quel est le contenu du projet de loi ?*

1°) *Le texte vise à réduire le nombre de régions. Outre la Corse et l'Outre-Mer, il y en aurait treize. L'objectif est d'avoir des euro-régions qui puissent porter des dynamiques économiques. Vous m'objecterez que la carte n'est pas bonne. Eh bien, emparez-vous de cette carte. Proposez des amendements pour la faire évoluer dans le sens que vous souhaitez. Dites-nous quelle est la carte régionale la plus pertinente. Ayons un débat démocratique sain.*

2°) *Le texte porte ensuite sur le tableau, c'est-à-dire sur les effectifs des conseils régionaux après que la carte aura été redessinée. Nous vous proposons de diminuer le nombre d'élus parce que nous diminuons le nombre de régions. Mais il ne s'agit d'une diminution que de quelque 8 %. Nous pourrions en discuter aussi. La discussion porte également sur le nombre minimum de conseillers régionaux dans les départements. Certains craignent que, dans les grandes régions, les petits départements ne comptent pas assez d'élus, ce qui poserait la question de la représentation des ruraux dans les grandes régions. Cette question pourra aussi être discutée.*

*En conclusion, nous voulons aujourd'hui donner davantage de clarté, de forces aux collectivités locales et à l'administration déconcentrée de l'État. C'est la raison pour laquelle nous voulons des régions plus fortes qui puissent organiser leurs atouts économiques de façon plus pertinente et plus puissante. Nous voulons aussi des intercommunalités plus fortes qui permettent le déploiement des services publics, notamment dans les milieux ruraux.*

*Nous voulons, c'est vrai aussi, faire des économies. On ne peut pas économiser 50 milliards d'euros de dépense publique, sans toucher à la dépense des collectivités locales. Les collectivités locales auront, à consentir 10 milliards d'économies. Ces économies sont impossibles à faire sur des structures inchangées. Si l'on veut faire des économies, il faut modifier l'organisation du territoire.*

*Nous devons économiser dans les dépenses de fonctionnement, pour augmenter les ressources des dépenses d'investissement ».*

## **1. Présentation des travaux de la commission spéciale chargée d'étudier le texte.**

- **Michel Delebarre**, sénateur socialiste du Nord, rapporteur.

*« Nous nous trouvons dans une situation paradoxale. La commission n'a pas adopté le texte, mais nous avons adopté 18 amendements. Si les travaux de la commission n'avaient pas été aussi brefs et avaient pu être poursuivis, je suis persuadé que nous aurions progressé vers une autre cartographie.*

*Il faut bien avoir en tête que si nous discutons en premier de ce projet, le gouvernement en a déposé simultanément un second, portant sur les compétences et qu'il n'est donc pas juste de dire que le gouvernement nous fait discuter sur les découpages sans que nous connaissions ses intentions relatives aux compétences.*

*La Corse et l'Outre-Mer sont à l'écart de ce projet, mais nous donnent l'exemple très intéressant sur la voie de la diversification des organisations territoriales au sein de notre République unitaire mais décentralisée. La future création de la future métropole de Lyon nous démontre aussi que, en s'appuyant sur un consensus local le « sur mesure institutionnel » est une voie à explorer. Une solution qui satisfait une région de France n'est pas forcément pertinente pour une autre région.*

*Les réponses des présidents de régions et des présidents de départements que j'ai sollicitées nous donnent quelques orientations :*

*1°) Les élus sont majoritairement favorables au « big-bang » territorial autour du thème de la modernisation indispensable de nos institutions locales.*

*2°) Les élus expriment très large une inquiétude relative à la place du département dans la carte territoriale de demain.*

*3°) Les élus pensent majoritairement que la puissance d'une région n'est pas seulement liée à sa superficie, mais aussi aux compétences exercées et aux moyens budgétaires et financiers dont elle dispose pour les assumer.*

*4°) Les élus acceptent des régions plus grandes à condition que les départements, échelons intermédiaires de proximité, soient maintenus, au moins les départements ruraux.*

*5°) Les élus attachent beaucoup d'importance à la répartition des conseillers régionaux dans les sections départementales. La représentation équitable des territoires ruraux constitue une grosse inquiétude. Les départements ruraux réclament un nombre minimal garanti de conseillers régionaux pour leur permettre de défendre les intérêts de leur territoire au sein de conseils régionaux plus vastes.*

***Cette réforme ne peut pas uniquement se justifier par d'éventuelles économies budgétaires à long terme, pour l'heure difficilement perceptibles. Le véritable but c'est de bâtir des régions de taille européenne.***

*La commission spéciale a estimé qu'il fallait dans le texte indiquer clairement quels étaient les principes qui devaient guider le législateur dans cette réforme. C'est l'objet d'un article*

additionnel au début du texte : la recherche d'une meilleure efficacité publique ; **la lutte contre l'érosion de la démocratie locale** ; le respect de la diversité des territoires ; la redéfinition de la sphère d'intervention de l'État ; la réforme de la fiscalité locale pour accroître l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

*Il est apparu souhaitable à la commission spéciale de permettre aux départements de choisir, après coup, un autre rattachement, afin de prendre en compte les situations particulières. Ainsi, au cours des années à venir, notre carte régionale, loin d'être intangible, répondrait de mieux en mieux aux souhaits de nos territoires. Une carte régionale, élaborée par le Parlement, doit pouvoir vivre et ajustée au besoin.*

*La commission spéciale a élevé de 150 à 170 le nombre maximal de conseillers régionaux par régions et à 180 pour l'Île-de-France. Mais ce débat n'est pas clos. Certains voudraient plus. La commission spéciale a élevé de un à deux le nombre minimal de conseillers régionaux par section départementale. Mais le débat n'est pas clos. Certains voudraient plus (jusqu'à cinq).*

*Les sujets insolubles ne sont pas si nombreux. Cependant une grande majorité des membres de la commission pense qu'il est difficile de conclure sur ces questions **sans savoir quel sera réellement le destin du département.***

- **Jean-Jacques Hyest**, sénateur UMP de la Seine-et-Marne, président de la commission spéciale.

*« L'émergence, puis la généralisation des EPCI à fiscalité propre, ainsi que le rôle attribué aux régions, érigées en collectivités locales de plein exercice, ont constitué les étapes les plus importantes des deux premiers actes de la décentralisation. Mais **nous avons partiellement échoué s'agissant de la définition de compétences de ces deux niveaux.** Le principal objet des actuels projets de loi doit être d'y remédier.*

*J'attache peu d'importance à la clause de compétence générale qui est une notion floue. On la supprime un jour, en 2010. On la rétablit le lendemain. C'était en 2013. On la supprime de nouveau en 2014 !*

*D'après les experts en chambre qui n'ont jamais dépassé le périphérique, et qui ne savent même pas qu'il y a des communes rurales en Seine-et-Marne, la modernité voudrait que les collectivités les plus enracinées dans notre histoire et nos territoires s'effacent devant les plus récentes : les communes devant les communautés, les départements devant les régions.*

*Nous sommes confrontés à la nécessité de réduire la dépense publique. Même sans la réforme, cette réduction sera effective pour les collectivités par la baisse des dotations de l'État ; alors que les impôts, dont le poids est déjà insupportable, ne pourront pas être augmentés. Les élus locaux ne sont pas fous ! Par conséquent les économies se feront de toute façon. On nous promet qu'une rationalisation de la structure de nos collectivités locales pourrait engendrer des économies substantielles. La plupart des experts en finances publiques disent le contraire : **ces promesses mirifiques ne sont appuyées sur aucune étude sérieuse.** Il ne faut pas tuer les administrations locales ; autrement, c'est l'investissement public qui disparaîtra.*

***La totalité des dépenses des collectivités locales atteint 196 milliards d'euros, 130 milliards d'euros sont dépensés par le bloc communal, 71 milliards par les départements et seulement 27,6 milliards d'euros par les régions.** Ces chiffres permettent de relativiser les enjeux de la réforme. Actuellement, le personnel des collectivités locales représente 1 880 000 agents ; 77 % dépendent des blocs communaux, 18,2 % des départements et 4,5 % des régions, ce qui représente tout de même 80 000 fonctionnaires.*

*En consultant d'éminents spécialistes, nous nous sommes aperçus qu'il ne fallait pas pousser trop loin les comparaisons avec l'Europe. Un Land est chargé de missions qui sont chez nous celles de l'État ! Leur régime ne correspond absolument pas au régime juridique et politique de nos régions. Pourquoi ne pas doter nos régions de missions qui sont actuellement encore celles de l'État ? Le projet de loi sur les compétences ne va pas assez loin.*

*Contrairement à ce qui a été affirmé au départ, nous demandons au ministre **de nous confirmer qu'il y aura bien deux lectures**, ce qui permettra d'instaurer un vrai dialogue entre les deux assemblées. **Il n'y a pas de vrai dialogue s'il n'y a pas de navette.***

*Nous aurons toujours **le souci de la proximité** et de la qualité des services publics locaux, une **recentralisation rampante** amenant à une dévitalisation accrue des territoires les plus fragiles qu'ils soient ruraux ou péri-urbains ».*

- **Jacqueline Gourault**, sénatrice UDI du Loir-et-Cher, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

*« Ces trois dernières années, plusieurs dizaines de rapports ont été réalisés, avec le souci constant de nourrir les débats parlementaires. Edmond Hervé et moi-même avons rédigé un rapport de synthèse en 2013. D'autres rapports, extérieurs à la délégation, s'y ajoutent. Peut-on tirer quelques idées de tout cela ?*

*1°) Se retrouve en permanence dans tous les rapports **le renforcement du rôle des régions ainsi que la proposition de leur redécoupage** ;*

*2°) **l'achèvement de l'évolution de l'intercommunalité** ;*

*3°) **la clarification des compétences entre l'État et les collectivités et entre les collectivités elles-mêmes** ;*

*4°) **l'organisation des territoires urbains** ;*

*5°) **la nécessaire réorganisation des départements, liée au succès et à l'évolution de l'intercommunalité** ;*

*6°) **les communes nouvelles** ;*

*7°) **la reconnaissance de la diversité des territoires dans l'unité de la République** ;*

*8°) **la nécessité d'une réforme des ressources fiscales liée à la réforme des compétences.***

*Certaines de ces propositions figurent déjà dans la loi : l'achèvement et l'évolution de l'intercommunalité dans la loi de 2010, les métropoles, dans la loi de 2010 et dans la loi MAPAM, les communes nouvelles dans la loi de 2010... Il y a bien une construction progressive de la réforme.*

*La période que nous vivons avec Internet, avec des populations qui se déplacent sans cesse entre leur lieu de travail et leur lieu de résidence, de loisirs est celle d'un monde ouvert et indépendant. Nous ne pouvons pas rester sur une vision largement héritée de la Révolution, voire encore plus ancienne. Les choses ont changé !*

*Je rappelle aussi que nous vivons dans un pays en crise économique et que nous devons tous être solidaires, si nous voulons faciliter le redressement de notre pays.*

*Conclusion : la réforme est absolument nécessaire. Les divergences commencent avec la méthode. Nous aurions dû commencer par les compétences, les moyens et les cadres ne venant qu'après. Ce n'est pas la première fois que nous nous trouvons dans cette situation.*

*Comment peut-on faire une bonne carte des régions ? Quels sont les critères d'appréciation pour définir la bonne taille et la cohérence des régions ? La taille n'a-t-elle pas d'importance ? Faut-il donner au contraire la priorité à la dynamique territoriale, à l'identité, au bassin de vie, à l'histoire, aux déplacements ? Je ne sais pas si la carte a été dessinée sur un coin de table, en tout cas la table était bancal et il y a vraiment des régions qui surprennent.*

*Vouloir faire passer cette réforme à un moment où la moitié des sièges de sénateurs sont renouvelables n'est peut-être pas totalement judicieux. Certains de nos collègues sont stressés, voire angoissés par le renouvellement, ce qui ne les incite pas à être des réformateurs à tous crins.*

*Je pense que le Sénat doit imprimer sa marque à la discussion législative. J'ai voté contre la motion référendaire pour cette raison. Le rôle de représentant des collectivités territoriales qu'attribue la Constitution au Sénat rendrait incompréhensible notre retrait du débat. Je serais heureuse que nous puissions adopter une carte en première lecture. J'aime beaucoup mes camarades députés, mais je préfère que le Sénat leur remettre une feuille de route plutôt qu'une feuille blanche ! ».*

## **2. La discussion générale.**

**Elle a duré plus de cinq heures** Nous n'en donnons, bien entendu, que quelques extraits, avec les formules les plus marquantes, car cette discussion reprend les arguments qui ont déjà été largement développés au cours du débat relatif à la « motion référendaire » (voir la note N° 142).

- **Jean-Louis Masson**, sénateur de la Moselle, inscrit dans aucun groupe politique.

*« Cette réforme territoriale relève d'un bon diagnostic, mais d'une mauvaise solution. Le diagnostic est bon, car le millefeuille territorial repose sur des structures dont la configuration n'a pas suivi les évolutions de la société. La solution proposée relève du cafouillage et du bricolage ; les choix ont été improvisés sans réflexion d'ensemble ; d'un jour à l'autre, le Président dit tout et son contraire.*

*Quels sont nos principaux reproches ?*

*1°) **L'absence de proximité des institutions avec le terrain** ; ni les grandes régions, ni les grandes intercommunalités n'auront de proximité avec le terrain tandis que l'on condamne les deux niveaux qui assurent cette proximité ; les départements et les communes. **L'absorption des communes rurales par des intercommunalités démesurées est une fausse bonne idée.** Avec des intercommunalités de 20 000 habitants, on aurait, en zone peu dense, des périmètres intercommunaux de plus de quarante ou cinquante kilomètres.*

*2°) **Le refus de prendre en compte l'importance des départements**, pas forcément dans leur découpage actuel. Les compétences de proximité des départements ne pourront pas être gérées correctement par de grandes régions tentaculaires. Si on crée de grandes régions, il faut garder les départements. **Une cinquantaine de grands départements suffirait à remplacer le centaine actuelle.** Avec une dizaine de grandes régions et une cinquantaine de départements, on parviendrait à réduire de moitié le nombre total de collectivités territoriales ».*

- **Ronan Dantec**, sénateur Europe-Écologie-les Verts de Loire-Atlantique.

*« J'espère que notre assemblée ne s'enfermera pas dans une opposition stérile. Les écologistes défendent le principe d'un acte III de la décentralisation. Nous aurions préféré examiner en premier le texte sur les compétences.*

*Mais le texte sur la délimitation des régions est très clair en ce qui concerne l'organisation territoriale de la France. Il correspond à ce que les écologistes ont toujours dit, en se sentant souvent seuls : une décentralisation fondée sur un couple socle : les intercommunalités, territoires de vie, et les régions. Les intercommunalités se voient confier les compétences opérationnelles et les services publics de proximité. Les régions se voient confier les stratégies d'aménagement durable des territoires (y compris la transition énergétique) et les stratégies de développement économique, déclinées en schémas prescriptifs – ce qui est essentiel. Les écologistes sont partisans d'une décentralisation rompant avec des siècles de centralisme. Les fractures territoriales s'aggravent et ne seront pas réduites par le repli sur les gouvernances passées. La cohésion sociale se détricote chaque jour par la montée des inégalités et des exclusions. Les élus font beaucoup de choses, mais n'ont pas les moyens d'agir dans une efficacité totale, faute de réforme de la fiscalité locale et des péréquations. Il faut construire de nouvelles structures, mais aussi de nouvelles solidarités. On insiste sur la liberté d'administration des collectivités, mais celles-ci sont surtout libres de gérer des difficultés. Elles n'ont plus les moyens de réduire la fracture territoriale qui s'aggrave. Il faut remettre à plat tous nos modes d'intervention.*

*Cette réforme me semble donc bienvenue, même si elle présente des faiblesses.*

*L'erreur principale est dans la publication d'une nouvelle carte avant toute concertation nationale et locale. À cause de cette erreur, la réforme est plus combattue que débattue. **Une révision de la carte des régions à la va-vite, sans avoir écouté les acteurs des territoires, est une erreur grave.** Les acteurs des territoires ont la volonté de mettre en place des projets et des destins communs, prenant en compte les spécificités façonnées par l'histoire, les cultures et la géographie.*

***Nous pensons qu'il est temps qu'une telle réforme puisse être partagée et soutenue par la population et les acteurs des territoires.** Quelle est cette urgence absolue qui nous impose de boucler la carte des régions avant le week-end ? Prenons du temps. Des évolutions peuvent faciliter la réforme, après de débats de qualité dans les régions. La population doit s'inviter dans les débats et pas seulement par des sondages. Il faut un débat public construit. L'opinion publique doit se faire entendre. La nécessité de donner du temps u temps pour aboutir à une réforme ambitieuse est largement partagée. La perspective d'une deuxième lecture à l'automne constitue déjà un progrès.*

*Il faut aussi prévoir des mécanismes d'assouplissement de la carte, pour qu'elle puisse répondre à la diversité et à la complexité des situations. La diversité de nos territoires ne permet pas de calquer la même formule de redécoupage sur l'ensemble du pays. Nous défendons le droit d'option des départements pour rééquilibrer certaines fusions.*

*Le présent projet de loi ne supprime pas les départements. Ce débat est pour plus tard. Le département peut rester un échelon infrarégional justifié dans les secteurs ruraux.*

***Cette réforme n'a de sens que si elle est accompagnée d'un véritable processus démocratique.** On nous a objecté que nos nombreuses propositions sur ce point étaient hors sujet et qu'il valait mieux les renvoyer à plus tard. **On ne va quand même pas faire une quatrième loi pour voter le volet démocratique. Ce volet manque incontestablement dans le présent texte.** Nous avons déposé une série d'amendements à ce sujet. **L'instauration dans les intercommunalités du suffrage universel direct, selon un scrutin proportionnel est essentielle.** Cette proposition aboutira tôt ou tard. Ce n'est qu'une question de temps. **Nous voulons la parlementarisation des assemblées régionales, c'est-à-dire la séparation de l'exécutif et du délibératif.** Nous voulons l'évolution de la composition*

***et du rôle des CESER Nous insistons sur la nécessité de renforcer le droit de pétition qui crée un débat public dans les régions. À terme, on peut réfléchir à un système bicaméral dans les régions. Il ne peut y avoir de renouveau démocratique sans une alliance dynamique entre démocratie participative et démocratie représentative. Il faut multiplier les lieux de démocratie territoriale. Il en existe déjà.***

*Il serait paradoxal que nous baissions le nombre d'élus alors que les compétences des régions augmentent et que les représentations extérieures se multiplient. Loin de verser dans le populisme facile de ceux qui dénoncent le trop grand nombre d'élus, nous considérons au contraire qu'un réseau dense d'élus régionaux est une clé de la réussite de cette réforme.*

***Le renforcement des collectivités locales doit nécessairement s'accompagner d'un renouveau de la démocratie locale. Donnons plus de pouvoirs aux citoyens !\_Donnons plus de pouvoirs à nos élus locaux et régionaux. Ils les investiront au service de leur territoire ! »***

- **Jean-Léonce Dupont**, sénateur UDI du Calvados.

*« Il faut rechercher la meilleure répartition des compétences et les meilleurs niveaux de financement. Après seulement pourra se construire le Mécano territorial.*

***Il n'échappe à personne que cette carte est largement le fruit de jeux d'influence, en proximité d'un parti devenu ultra-minoritaire dans l'opinion. Pas de concertation, nulle discussion sérieuse, aucun fondement rationnel pour cette carte, modifiée jusqu'à la dernière seconde. La possibilité aux départements de sortir de leur cadre régional est un préalable à la remise à plat de la carte. Des départements situés en frontière de régions peuvent légitimement souhaiter sortir de leur cadre régional actuel. La liberté de choisir son destin territorial est un minimum démocratique.***

*Toutes les régions actuelles s'incarnent à travers leur ville capitale. Demain, la perte de cette qualité pour un nombre significatif d'entre elles sera un coup fatal porté à l'aménagement du territoire. Je pense que nous devrions avoir à ce sujet une réflexion forte.*

*Les petits départements ruraux seront les plus touchés par la diminution du nombre de conseillers régionaux. L'éloignement autant que l'absence d'un nombre raisonnable de représentants suscitent un sentiment d'exclusion. Est-ce le nouveau désert français que nous voulons ?*

*Les mandats locaux sont devenus des variables d'ajustement. Tel gouvernement les abrège. Tel autre les allonge. Le calendrier électoral se trouve brinquebalé d'une année à l'autre.*

*Le raccourcissement des mandats des conseillers départementaux, débutant en 2015 est particulièrement scandaleux. Vous entendez prendre une mesure de la fin programmée des départements, sans que nous sachions ce que vous entendez nous proposer pour assurer le relais des actuels conseils généraux. Le second projet organise des transferts à la région pour les collègues, les routes les ports, les transports non urbains. **Il ne dit rien des politiques de solidarité sociale.***

***Programmer aujourd'hui la fin de départements au mois de mars 2020 est une provocation pour les élus autant que pour les agents des collectivités dont vous n'imaginez pas les interrogations et les inquiétudes. Comment diriger une collectivité pendant cinq ans dans une telle condition ?***

*En entendant vos propos sur les préfets et le renouveau de l'administration étatique déconcentrée, il me semble que ce sera demain l'État qui défendra les territoires ruraux et non plus les élus. **Demain, entre les régions et l'intercommunalité, il y aura l'État autoritaire et impuissant ! »***

- **Christian Favier**, sénateur communiste du Val-de-Marne.

*« C'est à la hussarde que la Haute Assemblée est censée examiner en procédure accélérée un texte fondateur qui, comme l'a indiqué le Président de la République va chambouler nos institutions locales pour des dizaines d'années. Nous ne pouvons admettre une méthode qui consiste à saucissonner pour faire avaliser un nouveau cadre institutionnel. C'est un véritable coup de force institutionnel, une manipulation politique peu glorieuse ; une marque de défiance à l'égard de la représentation nationale. Le Président de la République, pourtant garant de nos institutions, nous demande de brader, en une semaine, notre organisation territoriale et deux cents ans de notre histoire républicaine partagée. Le pouvoir exécutif autocratique est absolument sourd aux critiques qui montent de toutes parts. Il existe une tour d'ivoire élyséenne. Partout les élus locaux et les populations grondent. L'Assemblée des Départements de France affirme son opposition. **Le gouvernement tient le peuple soigneusement éloigné.***

*C'est l'époque des petits arrangements de couloir pour dessiner la carte des nouvelles baronnies.*

*On veut faire payer aux collectivités locales la dette publique que les gouvernements successifs ont creusées depuis trente ans. Cette réforme est arrivée sous la pression des institutions européennes. La preuve est apportée que la fusion des régions va coûter cher. Les économies à venir, éventuellement, seront assurées par la réduction massive des services publics et de l'action sociale.*

*C'est Bruxelles qui écrit : « **Le projet de nouvelle loi sur la décentralisation devrait permettra de simplifier les divers échelons administratifs de la France, en vue d'éliminer les chevauchements de compétences entre les administrations, de créer de nouvelles synergies, d'obtenir de nouveaux gains d'efficacité et de réaliser des économies supplémentaires en fusionnant ou en supprimant des échelons administratifs** ». Voilà le véritable objectif du projet de loi. : suivre scrupuleusement les rails tracés par Bruxelles ! C'est la feuille de route du gouvernement.*

*Les conséquences sont déjà lourdes. Les réductions drastiques opérées par l'État sur les dotations, les incertitudes qui pèsent sur le devenir des départements et des intercommunalités génèrent une baisse des investissements des collectivités locales et donc, mécaniquement, une baisse de l'activité des bâtiments et des travaux publics : environ 10 % en 2014.*

*Cette réforme va à contre-courant du processus de la décentralisation. Alors que, depuis trente ans, le pouvoir local, communal et départemental, dans la proximité nouée avec la population, tente de mieux répondre aux besoins et aux attentes des citoyens, l'objectif de ces textes est la suppression des assemblées locales, au profit **de grandes structures régionales et intercommunales de plus en plus éloignées des populations**. Vous avez même annoncé que **pour compenser la disparition des départements, vous allez renforcer l'intervention des préfets**. Nous ne refusons pas l'intervention de l'État sur les territoires, mais nous ne voulons pas qu'elle se fasse au détriment des élus. Cette annonce est la preuve d'un retour en arrière, d'une reconcentration des pouvoirs, d'une recentralisation technocratique et surtout d'un recul démocratique.*

*Le monde moderne ne pousse pas à des hiérarchies pyramidales, mais à de nouvelles formes d'organisation, plus souples, plus évolutives, plus collaboratives.*

*Vous supprimez, en 2020, plus de 4 000 élus départementaux. **Qui peut croire qu'il y aura plus de démocratie avec moins d'élus ?***

*Quand on parle de régions fortes, de compétences et de pouvoirs réglementaires renforcés, **sommes-nous encore dans la perspective d'une République unitaire, ou déjà sur la voie du fédéralisme ?** Si l'intervention économique dépend entièrement de régions, cela signifie-t-il que l'État ne sera plus en mesure d'intervenir dans ce domaine ? **Qu'il n'y aura plus de politique économique***

*nationale ? Ni de politique nationale d'aménagement du territoire ? Ni de politique nationale de l'enseignement supérieur ? Que se cache-t-il derrière les textes qui nous sont soumis ?*

*Les communes sont dévitalisées par les transferts aux intercommunalités. À l'origine, les intercommunalités étaient librement choisies, fondées sur des projets communs. Maintenant, c'est terminé. On concentre autoritairement toujours plus ! Dans ces conditions, **chacun sait que nos communes deviendront, à plus ou moins brève échéance, des mairies d'arrondissement**, notamment lorsque sera instaurée l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires. Les choses peuvent changer très rapidement. En janvier le Président de la République annonçait à Tulle que les départements étaient très utiles, pour dire peu après qu'ils avaient fait leur temps et qu'il fallait les supprimer. Il peut en être de même pour les communes. En janvier la loi MAPAM rétablissait la clause de compétence générale. Six mois plus tard, on nous demande de la supprimer à nouveau ! **Cette versatilité de la parole politique** met à mal tout projet La réforme d'aujourd'hui tourne le dos aux engagements du Président de la République lors de sa campagne électorale. Nous sommes en face d'une reculade devant l'Europe libérale.*

*Le projet s'inscrit dans l'Europe libérale, dans l'Europe fédérale des régions. Il met à bas les structures démocratiques de proximité. Il marque le triomphe de la technocratie ».*

- **Jacques Mézard**, sénateur RDSE du Cantal.

*« Le gouvernement bouleverse l'organisation territoriale sans aucune concertation digne de ce nom, au mépris de ce que doit être le rôle du Parlement dans une démocratie parlementaire. Nous nous opposons à ce qu'une nouvelle carte des régions soit dessinée au sommet de l'exécutif en quelques heures ou quelques jours, au gré de la puissance et de la proximité de quelques grands élus.*

*Ce qui ressort aussi de cette méthode, c'est la méconnaissance, par un régime à bout de souffle, de la réalité de nos territoires, en particulier de la ruralité.*

***Il ne s'agit pas d'un débat gauche/droite.** De très nombreux exécutifs locaux, départementaux et régionaux dirigés par des élus socialistes ont délibéré pour s'opposer avec force au projet. Des élus de droite ont exprimé, depuis plusieurs années leur volonté de supprimer les départements. **Il ne s'agit pas non plus d'un débat des anciens contre les modernes.** Nous sommes opposés à ce projet, mais cela ne signifie pas que nous ne voulons rien changer. Nous voulons mieux changer ! Il ne faut pas confondre de vrais réformistes et de vrais opportunistes.*

*Dans la loi MAPAM, Madame Lebranchu a demandé le vote de rétablissement de la clause de compétence générale. Aujourd'hui vous proposez l'inverse. Qui est incohérent ? Vous vous êtes battus pour l'établissement du fameux binôme cantonal. Aujourd'hui vous voulez l'extinction des départements. Qui est incohérent ?*

*Vous dites que nous discutons de ces questions depuis vingt ans. Votre projet est une création ex nihilo. Il ne découle d'aucun rapport, d'aucun débat, d'aucune concertation. Le rapport Raffarin-Krattinger avait obtenu un excellent accueil. Pourquoi ne as avoir travaillé sur cette base ?*

*À Dijon, le 3 mars 2012, le Président de la République a déclaré : « Je garantirai le niveau des dotations de l'État aux collectivités locales...Aux départements, le rôle d'assurer et de renforcer les solidarités sociales et territoriales. Ils n'y parviendront que si les conseils généraux disposent de nouvelles ressources ». À Tulle, le 19 janvier 2014, le Président de la République déclarait encore : « Les départements gardent toute leur utilité pour assurer la cohésion sociale et la solidarité territoriale. Je ne suis donc pas favorable à leur suppression, comme certains le réclament. Car les territoires ruraux perdraient en qualité de vie, sans d'ailleurs générer d'économies supplémentaires, si l'on supprimait le département ». Le premier ministre, lorsqu'il soutenait le binôme dans cet hémicycle disait : « Certains continuent de croire que moderniser la vie publique*

locale, c'est supprimer un échelon...Le département est un échelon de proximité essentiel, un échelon républicain par excellence ». Qui a changé d'avis ? Qui manque de cohérence ? L'exécutif ou nous ?

Pourquoi avez-vous scindé ce débat en deux textes, alors qu'ils sont indissociables ? Une étude d'impact indigente, un travail de la commission spéciale qui n'a duré que cinq heures et qui a perdu son temps à **jouer au Rubik's cube pour le découpage des régions**, est-ce bien raisonnable ?

La motion référendaire a été votée à une très large majorité. Entendez ce message. Cessez de pousser des cris d'orfraie. Lorsque vous étiez dans l'opposition vous avez signé des motions référendaires sur des sujets bien moins essentiels.

Pour faire passer la pilule de la suppression des conseils généraux, vous annoncez un renforcement de l'État dans les départements. Un comble de décentralisation !

Étendre à des grandes régions le système électoral actuel, c'est non seulement priver les départements à faible population de toute représentation sérieuse ; mais c'est aussi faire siéger au conseil régional des élus complètement coupés des territoires et des habitants. Aujourd'hui déjà, personne ne connaît les conseillers régionaux désignés par les sections des partis. Demain, ce sera pire. Quant aux intercommunalités, même avec le fléchage, le lien direct avec le citoyen est ténu.

Les découpages contenus dans ce projet sont totalement arbitraires, sans aucun lien avec les réalités économiques, géographiques, historiques, pas plus qu'avec les grands bassins de vie.

Personne n'a cru aux économies annoncées par André Vallini. Cet argument est d'ailleurs en cours d'abandon.

Nous attendons toujours le plus petit début de preuve que l'organisation proposée sera plus lisible et plus efficace pour le citoyen. Nous pensons au contraire qu'il aggravera les choses en éloignant encore plus les citoyens du centre de décision régional.

Les citoyens du Cantal mettront onze heures de train pour rejoindre la capitale régionale et seront représentés par un ou deux conseillers régionaux sur 150.

**Créer de grandes régions en supprimant l'échelon de proximité dans les zones rurales est une des pires incohérences de ce projet.** À l'inverse le conseil général de Paris ne sert qu'à cumuler des indemnités ! Les départements ayant une métropole n'ont rien à voir avec les départements ruraux. La loi doit accepter ces différences.

Parmi les dossiers les plus urgents figure incontestablement celui de la fiscalité locale qu'il faut rendre lisible et juste et celui de la péréquation, la vraie, celle qui assure un équilibre entre les territoires.

Que voulons-nous ?

1° Inscrivez dans la loi le principe d'un nombre maximal de régions ;

2° Impartissez au Parlement un délai pour voter une carte en liaison avec la question des compétences ;

3° Conservez l'échelon des conseils départementaux, sauf dans les territoires métropolitains ;

4° repoussez les élections, si vous le voulez.

Vous aurez fait ce que nous attendons de vous »

- **Jean-Pierre Raffarin**, sénateur UMP de la Vienne.

*« Avec ce débat bâclé, je crains que ne soit porté un coup fatal à la décentralisation. C'est le projet des sept erreurs.*

*1°) La première erreur, c'est la précipitation. Quand on sait es conditions dans laquelle la carte a été négociée, un soir, à l'Élysée, il est difficile de ne pas douter de la réflexion engagée, donc, au fond, de la légitimité de ce travail. Les conditions dans lesquelles ce texte est examiné n'est pas digne du Parlement. Le pacte de responsabilité offert aux entreprises a été annoncé le 14 janvier dernier et il n'y a toujours pas de vote à ce sujet. Pour lui, il n'y a pas de précipitation ! L'essentiel, ce n'est pas la réforme, c'est le calendrier électoral. Pour le découpage, je veux que l'État et le Parlement discutent ensemble, qu'ils mènent ensemble une réflexion économique, sociale, géographique, culturelle, historique et qu'ensemble ils élaborent une carte. Avec Yves Krattinger, nous aurions pu vous dessiner cette carte, car elle aurait été le résultat d'une approche discutée, partagée, le fruit d'un bon travail parlementaire. Il fallait seulement un peu de temps et de confiance.*

*2°) La deuxième erreur est d'avoir adopté une logique inversée qui consiste à décider du périmètre avant de discuter des compétences.*

*3°) La troisième erreur, celle qui me paraît la plus grave, me semble due à un déficit de pensée. Pour réduire le millefeuille territorial deux grandes voie existent : soit rapprocher le département et la région, ce qu'a voulu faire le gouvernement Fillon par le biais du conseiller territorial, soit à prendre acte de l'impossibilité de rapprocher le département et la région et adopter une stratégie de différenciation : deux vocations totalement différentes : la proximité, c'est-à-dire la cohésion sociale et territoriale au département ; les projets d'envergure, la programmation à long terme, à la région. La suppression de la clause de compétence générale empêche que les structures se fassent concurrence. On ne peut nier que des régions cherchent à départementaliser leur action, tandis que des départements tentent de régionaliser leur action. Ce sont les causes de nombreux doublons. La grande région est le fondement du département. **Annoncer en même temps la création de grandes régions et la suppression du département, c'est s'en prendre à la fois à la proximité et à la décentralisation.** La décentralisation a pour vocation d'apporter de la simplicité et de l'efficacité, grâce à la proximité. **C'est parce qu'on fait les choses dans la proximité qu'on les fait mieux et que cela coûte moins cher***

*4°) Quatrième erreur : la concertation a été bâclée. La mission commune d'information a réuni tous les groupes politiques du Sénat. Elle est parvenue à se mettre d'accord sur un texte à la quasi unanimité. Pour préparer ce projet le gouvernement n'a consulté aucun membre de cette mission. Le préfet de région ne m'a même pas invité pour discuter ne serait-ce que du découpage des cantons. Aucune discussion. Aucune réunion de travail n'a été organisée. Cette attitude vis-à-vis du Parlement est tout à fait inacceptable.*

*5°) La cinquième erreur est de raviver l'antagonisme entre l'État et les territoires. Le gouvernement de François Fillon a aussi commis des maladresses à ce sujet et c'est pourquoi il a perdu la majorité au Sénat. Vous n'avez pas compris que s'attaquer en même temps à la carte de l'intercommunalité, à la carte des cantons, au financement des collectivités territoriales, aux départements, à la carte régionale et à la carte scolaire contribuait à monter les territoires contre l'État. Le conflit est grand entre les territoires et l'État. Comment voulez-vous mener une réforme constructive quand le pays gronde. **Nous en profiterons aux sénatoriales de septembre !***

*6°) La sixième erreur réside dans l'absence de vision sur la ruralité. On ne peut pas accepter l'idée que le conseil départemental serait seulement pour les territoires ruraux. Le monde rural a besoin de péréquation, d'équilibre. Si vous isolez les zones de pauvreté vous ne leur donnez pas la possibilité de s'en sortir.*

7°) *La fin des départements soulève la question de la place du Sénat dans la République ».*

- **Didier Guillaume**, sénateur socialiste de la Drôme.

*« Nous avons le choix entre deux attitudes. Ne rien faire parce que nous serions contre le gouvernement, quitte à opter pour l'immobilisme, ou bien avancer et essayer d'aller dans el sens le l'Histoire. Le sens de l'Histoire, c'est la décentralisation : le rapprochement du pouvoir au plus près du terrain, la proximité entre les citoyens et les lieux de décision territoriale. Nous nous opposons à toute recentralisation : **il n'est pas question de redonner des pouvoirs aux préfets en enlevant aux élus locaux !***

*Ceux qui voudraient que rien ne change sont-ils conscients de la situation ? Depuis dix ans, j'entends l'ADF pleurnicher. L'État ne paie pas ses dettes. Une trentaine de départements sont au bord de la faillite. Les départements expliquent que leur autofinancement est en baisse et qu'ils doivent réduire leurs investissements. Et vous pensez que pour les régions cela va beaucoup mieux ? Les régions n'ont plus d'autonomie fiscale. Que dire des intercommunalités. IL est grand temps de mener une grande clarification.*

*Il faut permettre aux collectivités locales qui ont du talent de s'exprimer pleinement et d'innover.*

*Pensez-vous vraiment qu'il n'y ait pas de doublons. Dans mon département, pour la seule ville de Valence, il y a trois autorités organisatrices de transports : la région, le département et l'agglomération ! Il faut faire des gains de productivité. Il faut économiser de l'argent public.*

*Quelle pourrait être notre vision de la France des territoires ?*

*Pour nous, c'est d'abord le service public. **Le service public est le patrimoine de ceux qui n'en ont pas.** L'important est de savoir qui en a la responsabilité. L'important c'est que ça marche. Peu importe qui a la compétence. Ce qui importe, c'est que nos enfants soient transportés vers l'école, que les personnes âgées aient des aides familiales, que les personnes handicapées soient prises en compte...La qualité des services publics repose sur quatre points : la solidarité, la proximité, l'efficacité et la diversité. Quand reconnaîtra-t-on enfin qu'il n'est pas possible d'administrer de la même manière des zones rurales, des territoires de montagne et de grandes métropoles ?*

*Voilà vingt ans que l'on parle de grandes régions. Allons-nous arriver les faire ? Des régions fortes et compétitives à l'échelle européenne. Il faut des régions stratégiques. **Entre les eurorégions d'une part, les communes et l'intercommunalité d'autre part, il faut garder un échelon intermédiaire.***

*Ne sommes-nous pas capables au Sénat de dessiner les régions au XXI ème siècle, de répartir avec justesse et justice les conseillers régionaux, de permettre aux départements, dans un second temps de changer de région de rattachement ? Ce sont les arrières pensées politiciennes qui nous bloquent, pas la difficulté de la tâche.*

*C'est impossible de supprimer les départements sans changer la Constitution. Supprimer les départements dans les zones rurales serait une erreur. Mais les conseils généraux doivent évoluer. Ils ne sont guère nécessaires aux métropoles et aux grandes agglomérations et peuvent leur transférer leurs compétences.*

*La solidarité des territoires est indispensable. Les parents d'élèves de l'Ariège, un département pauvre, paient les transports scolaires au prix fort, quand à ceux qui se trouvent à un kilomètre de l'autre côté de la limite de la Haute-Garonne, ils ne les paient pas, car ils sont gratuits. **La République une et indivisible ne peut pas être divisée entre les riches qui s'offrent ce qu'ils***

**désirent, et les pauvres qui se débrouillent. Il faut inventer de nouvelles solidarités, avec une nouvelle fiscalité locale.**

*Il faut être capable d'expérimenter, par exemple de fusionner deux départements (la Drôme et l'Ardèche qui ont l'habitude de bien travailler ensemble), de voir ce que cela donne et d'aboutir in fine à une cinquantaine ou à une soixantaine de départements.*

*Le Sénat doit prendre ses responsabilités vis-à-vis de ce texte. SI nous ne faisons pas nous donnerions des arguments à ceux qui s'interrogent sur l'utilité de notre assemblée.*

- **Gérard Larcher**, sénateur UMP des Yvelines, ancien président du Sénat.

*« Les conditions de préparation et d'examen de ce texte illustre à quel point le Sénat est peu respecté. Nous commençons par la cartographie avant de connaître les objectifs, les moyens, les compétences que nous souhaitons voir exercer par les uns et par les autres.*

*La nouvelle majorité a commencé par démolir tout ce qu'avait fait la précédente. Puis peu à peu elle revient à ce qu'elle a écarté. La clause de compétence générale est la meilleure illustration de ce volte-face.*

*Si l'on en croit les communications récentes, **après avoir dévitalisé les départements, vous revitalisez les préfets de département. Vous êtes en train de mener une recentralisation.***

*La mission sur la décentralisation n'a pas limité sa réflexion aux seuls départements ruraux. Elle a réfléchi à **l'articulation entre départements et métropoles, en cherchant à éviter de dessiner une France partagée entre un no man's land rural et des métropoles actives et attractives.***

*Nous n'avons pas encore appréhendé la question des personnels. Leur masse salariale représente souvent la moitié des dépenses de fonctionnement des collectivités, jusqu'à 60 % dans certains départements. Comment traiter de cette question sans disposer d'une étude d'impact sur ce sujet ? C'est sans doute là que se jouera la maîtrise éventuelle des dépenses publiques. La réflexion sur la fonction publique territoriale est indispensable.*

***Ce n'est pas le maillage démocratique de nos territoires qui constitue un handicap, mais d'abord l'enchevêtrement des compétences. Voilà le sujet central.***

- **Henri Tandonnet**, sénateur UDI du Lot-et-Garonne

*« Je regrette que le travail de la commission spéciale n'ait pas pu aboutir et que nous discussions sur le texte du gouvernement et non sur celui de la commission. Nous avons proposé une nouvelle carte et fait adopter un nombre important d'amendements.*

*La Haute-Assemblée doit s'emparer de ce texte et mettre de côté les stratégies d'échec purement politiciennes. Nous ne pouvons pas laisser l'Assemblée nationale seule déterminer les contours d'une véritable réforme territoriale.*

*L'acte III de la décentralisation est un acte manqué : l'ordre des facteurs n'a pas de sens, loi MAPAM, redécoupage, compétences. Le gouvernement a commencé par détruire ce qu'avait fait la majorité précédente. Maintenant il redécouvre certaines vertus à ce qu'il vient de casser, la suppression de la clause de compétences générale par exemple, peut-être la vertu du conseiller territorial pour résoudre le problème du rapprochement de la région et du département, peut-être les vertus de l'agrandissement des intercommunalités...*

*Le découpage des régions qui nous est proposé a pour principal critère des opportunités et influences partisans. **La pertinence des territoires doit reposer sur les pratiques des habitants, le fonctionnement des entreprises et des acteurs économiques, ainsi que sur les projets qui façonnent l'avenir, afin d'atteindre un maximum de complémentarités, de cohérence et d'efficacité économique au sein des futures régions.** Les outils statistiques existent et sont faciles à consulter. Le redécoupage lié à des grandes métropoles est justifié. L'erreur est de vouloir regrouper des régions intermédiaires qui ne disposent pas d'une véritable métropole et ne peuvent donc constituer une future région cohérente. Il aurait fallu introduire un peu plus de nuance et de compréhension du territoire et **accepter un raisonnement à l'échelle des départements et pas simplement des blocs régionaux figés.** Cela aurait permis d'éclater les départements de ces régions intermédiaires vers leur véritable capitale régionale. Ce redécoupage aurait également nécessité des concertations et un dialogue avec les collectivités territoriales, afin de bien saisir les enjeux de tous les territoires.*

*Si l'objet de la réforme est de faire des économies, il faut un minimum d'affinités entre les morceaux fusionnés pour qu'ils recherchent des outils mutualisés et partagent des projets communs.*

***Les régions actuelles n'ont pas permis d'arrêter la fracture qui s'est aggravée entre les métropoles et les zones rurales, quant au développement et à l'emploi. L'échelon territorial qu'est le département et la nécessaire solidarité qui l'accompagne ne peuvent donc pas être supprimés d'un trait de plume. Jusqu'à ce jour aucune solution n'a été proposée pour traiter ce problème de l'accroissement des inégalités territoriales.***

*Nous sollicitons une meilleure représentation de la ruralité dans les conseils régionaux.*

- **Cécile Cukierman**, sénatrice communiste de la Loire.

*Où sont les priorités qui ont contribué à faire élire, en 2012, un Président de la République de gauche ? Où sont les espoirs soulevés par les états généraux de la démocratie territoriale de l'automne 2 012 ? Aujourd'hui, c'est la frustration et le désespoir.*

***Avec ce texte, vous voulez faire entrer par la fenêtre le fédéralisme dans notre pays ; un fédéralisme qui est malheureusement toujours bénéfique aux plus riches, aux plus compétitifs.***

*Pourquoi construire une boîte avant d'en définir le contenu ? C'est un peu comme si l'on faisait un paquet cadeau avant d'avoir acheté le cadeau. L'emballage risque de ne pas être le bon.*

*En quoi les fusions et les non-fusions proposées permettront-elles de constituer des régions fortes et compétitives ? Les choix opérés ne reposent sur aucune recherche d'harmonisation entre les régions : ni le PIB, ni la population, ni même la superficie ne semble avoir servi de repères. En quoi agrandir les régions et supprimer les départements ou plutôt les dévitaliser répond-il aux attentes de nos concitoyens ? Des régions plus grosses, mais pour qui ? Pour ceux et celles qui souffrent ou pour celles et ceux qui s'enrichissent malgré la crise ?*

*Nous ne sommes pas des has been qui ne veulent rien changer. Nous voulons une véritable réforme des institutions de notre pays, une réforme pour la République et non une réforme qui fasse voler la République en éclats. Notre République, il nous faut en décentraliser l'organisation et non l'atomiser, au risque de casser son unicité.*

*Nous combattons l'autoritarisme étatique qui impose et qui ne construit pas. Nous serons toujours présents pour travailler à rapprocher la décision et les moyens d'application de nos citoyens, mais ce rapprochement doit s'opérer au sein d'une République une et indivisible.*

***La carte, c'est celle des régions qui absorberont et celle des régions qui seront absorbées. Il ne s'agit pas vraiment d'un redécoupage, mais de la disparition de certaines régions. Une fois de plus « les gros mangent les petits ».***

- **Jean-Pierre Sueur**, sénateur socialiste du Loiret.

*« Je ne comprends pas en vertu de quels arguments le Sénat devrait, demain, rendre copie blanche. Pourquoi faudrait-il que le Sénat ne dise rien ? »*

*Nous sommes au cœur d'une mutation qui va durer des décennies : **alors que la France du XIX<sup>ème</sup> siècle était articulée autour des départements et des communes, la France du XXI<sup>ème</sup> siècle sera articulée autour des régions et des communautés.** Passer d'un état à l'autre ne se fera pas rapidement, mais il faut montrer l'orientation et dessiner cette mutation. Y-a-t-il une seule sénatrice, un seul sénateur qui pense qu'il ne faut rien changer ?*

*Il faut des régions efficaces. Je ne pense pas que l'efficacité d'une région soit liée au nombre d'hectares. La carte actuelle n'est qu'une esquisse. Il nous faut beaucoup réfléchir avant la deuxième lecture en octobre. Et après, il y aura encore certainement des ajustements. Il faut des régions qui comporte au moins une métropole et qui ait une logique de développement. IL ne faut faire preuve d'aucun dogmatisme en ce qui concerne le découpage. Il n'y a pas de solution parfaite.*

*Il faut renforcer les intercommunalités. Elles ont été la grande révolution de ces vingt dernières années. Elles sont déjà efficaces. Il faut les rendre plus efficaces encore. Mais il faut agir avec pragmatisme et ne pas procéder partout de la même manière. Dans certains endroits, il ne sera pas trop difficile de construire des intercommunalités de 20 000 habitants. Dans d'autres endroits, cela sera très difficile.*

*Je suis attaché aux 36 700 communes de notre pays. Les 550 000 élus municipaux sont précieux. Je ne vois pas ce que nous aurions à gagner à les licencier. Quand ils s'occupent de la proximité, les communautés peuvent s'occuper de choix plus structurants.*

*Personne ne dit qu'il faut supprimer les départements du jour au lendemain et à court terme. En revanche, sur le modèle de la métropole de Lyon, il est possible que certains départements abandonnent leurs compétences au bénéfice des secteurs urbains. Dans les secteurs ruraux, il faut imaginer autre chose autour de l'évolution du département. Il faut inventer et mettre en place des systèmes intermédiaires différenciés. Ce que font les départements peut être traité dans certains cas par les régions, dans certains cas par les métropoles ou les communautés urbaines ou d'agglomération, dans d'autres par les communautés de communes et dans d'autres cas par des départements qui seraient maintenus. **Il y aurait donc une pluralité de solutions.***

*Pour ma part, **je n'aime pas le postulat selon lequel la décentralisation se fait partout de la même manière uniforme. Il ne faut plus décentraliser de manière centralisée***

- **Anne-Marie Escoffier**, sénatrice RDSE de l'Aveyron.

*« Nombre d'entre nous dénoncent un texte inabouti, préparé et présenté dans l'urgence, contraire à la démarche du Président de la République jusqu'à présent : le dialogue pour tendre vers un consensus.*

*Le consensus existe sur le fond. Qui refuserait de voir l'absolue nécessité d'améliorer le fonctionnement des services de l'administration de l'État et celui des services de collectivités territoriales pour répondre plus efficacement aux besoins de l'ensemble de nos populations et de nos territoires ? Qui n'aurait l'ambition d'apporter sa part de réflexion à la construction d'un nouvel aménagement du territoire ? Qui ne voudrait des régions fortes, portées par l'ambition d'investir, d'innover, de se mettre au diapason de la compétitivité dans le contexte mondial que nous connaissons ? Qui ne souhaite une clarification des compétences au sein des services de l'État et de ceux des collectivités locales, source d'une meilleure maîtrise des dépenses ? Qui ne voudrait qu'une*

*juste place soit reconnue aux territoires dans leur diversité, qu'ils soient métropolitains, urbains ou ruraux ?*

*Mais pourquoi cette carte si hâtivement construite? La détermination du périmètre des régions demande du temps, car elle doit se faire sur la base de nombreux critères. L'histoire propre à une région – émanation de nos anciennes provinces – sa sociologie, sa géographie physique et bien entendu sa culture sont autant d'éléments qui peuvent créer et fédérer une région. Néanmoins, aujourd'hui, sa surface financière importe plus que tout, dans une économie dynamique, capable de susciter innovation, recherche et compétitivité. Il doit s'agir de régions attractives, qui donnent envie aux entreprises de venir s'y installer pour développer de nouveaux talents.*

*Une surface financière nécessite l'affectation de ressources suffisantes. Il faut bien en trouver la source. **L'État doit transférer ces ressources par une fiscalité locale nouvelle, par une péréquation entre les régions et avec d'autres niveaux de collectivités. Le sujet financier de l'autonomie fiscale et financière ne peut pas être passé sous silence. Il est lié à notre débat.** Si ce débat n'est pas lié à celui de ce soir, nous risquons bien de nous trouver confrontés à de nouvelles incohérences.*

*Qu'il faille ou non supprimer les conseils généraux mérite un vrai débat, en premier lieu pour savoir qui assurera les compétences de ces assemblées. La question de la proximité me paraît bien mal en point, face à des régions agrandies et élargies, dont le chef-lieu ne sera peut-être pas accessible dans les meilleures conditions.*

*Le périmètre de nos intercommunalités n'a pas vraiment de sens par rapport à un seuil démographique de 20 000 habitants. **Il doit se construire sur la base d'un vrai projet dans un bassin de vie.** Ces intercommunalités remodelées seront-elles à même de se substituer au conseil général ? Et dans quels délais ? Et dans quels domaines ?*

*Je suis de celles et de ceux qui veulent travailler à la construction d'une organisation territoriale moderne, rénovée, porteuse des ambitions des Français et des valeurs de la République ».*

- **Éric Doligé**, sénateur UMP du Loiret.

*« Les propos apaisants du ministre de l'Intérieur tout à l'heure, font contraste avec la violence du texte. Vous nous proposez dans un temps court de supprimer la moitié des régions, de supprimer en théorie les départements, de bouleverser la totalité des communautés de communes. C'est tout de même un choc pour les populations et pour les territoires, pour les élus et pour l'ensemble des fonctionnaires qui travaillent dans nos territoires. Nous passons d'une fermeture hermétique, dans les discours du Premier Ministre à un certain nombre d'ouvertures qui sont en train de se faire.*

*Le Président de la République après avoir promis de protéger les départements annonce maintenant que les départements ont vécu. Qu'un Président de la République affirme une chose un jour et le lendemain soutienne son contraire, cela me gêne en tant que citoyen et en tant qu'élu.*

*À Nevers, lors des états généraux des nouvelles ruralités, les élus, en majorité de gauche, ont dit à Monsieur Vallini ce qu'ils pensaient de la réforme. Celui-ci répondit qu'il fallait faire des économies !*

*À travers les rapports Raffarin-Krattinger, **nous proposons de diminuer le nombre de régions mais de maintenir les départements, voire, éventuellement en en modifiant le nombre.** De dites pas que nous n'avons rien à proposer.*

*Ce qui me frappe, c'est la recentralisation. Dans la région résultant de la fusion de trois d'entre elles, il n'y aura plus, à terme de président de conseils généraux et le président de région se*

retrouvera face à treize préfets ! Comment le président de la région pourra-t-il exister face à l'État qui aura tous les pouvoirs ? Le choix de la capitale régionale se fera par décret en Conseil d'État, donc par les préfets. On ne tiendra pas compte de l'avis des élus. Dans les schémas, régionaux rendus prescriptifs par arrêté des préfets, ce sont ces derniers qui imposeront leur point de vue.

Il faut tout de même dire un mot de la situation choquante des personnels. Ma collectivité compte 2 800 fonctionnaires, mais 10 000 personnes dépendant à 100 % de nous dans les établissements sociaux, lesquels sont payés intégralement par le département. Vous êtes en train de déstabiliser tout un territoire.

Si on nous laissait suffisamment de temps pour travailler à l'élaboration d'une nouvelle carte, je vous certifie que nous pourrions aboutir à un redécoupage équilibré ».

- **Daniel Dubois**, sénateur UDI de la Somme.

« La méthode utilisée est détestable. Une carte dessinée à la va-vite. Une étude d'impact dont le contenu laisse à désirer. Une procédure d'urgence. Une défiance inadmissible vis-à-vis du Sénat. Aucun avis demandé aux conseils régionaux et généraux.

Si le nombre de régions doit être fixé par la loi, il est impossible d'en déterminer les contours sans une concertation approfondie.

Le regroupement des régions doit s'accompagner du maintien des départements, comme collectivités de proximité. Plusieurs éléments ne sont pas pris en compte dans cette carte : l'avenir de la région Ile-de-France dans le concert européen ; le potentiel d'avenir de nos façades littorales ; le choix des métropoles d'équilibre dans chacune des régions.

On a pris le problème à l'envers. Il faut d'abord savoir quel service on attend des régions. Il faut donc commencer par la répartition des compétences. Il faut dire quels moyens financiers et humains on accorde aux régions pour exercer leurs compétences au moindre coût pour les contribuables. Ce qui renvoie à la modernisation de la fonction publique.

On ne peut aborder ces problèmes sans parler **de la réforme de l'État**.

L'inquiétude est grandissante. Le gouvernement s'est jeté à corps perdu dans cette réforme qui n'a aucune visibilité.

La carte comporte toute une série de mariages forcés contre lesquels les assemblées locales de droite comme de gauche et les citoyens par pétitions en ligne s'opposent. Par exemple Picardie avec Champagne-Ardenne, ou Midi-Pyrénées avec Languedoc-Roussillon, ou le ménage à trois Centre-Limousin-Poitou-Charentes.

On avait trouvé un argument massue pour faire passer la réforme : les 12 à 25 milliards de Monsieur Vallini. On sait que ces chiffres ne sont pas sérieux.

On retarde encore une fois la date des élections : s'agit-il de retarder une nouvelle défaite pour les candidats socialistes. ?

Le texte prévoit que vous, et vous seuls, allez décider du siège de la future région. La capitale régionale est un symbole puissant.

Cette réforme est menée avec l'énergie du désespoir pour grappiller des points de popularité avant l'été.

*Une telle réforme soit être l'accomplissement d'un triple objectif : : rechercher une meilleure efficacité politique ; lutter contre l'érosion de la démocratie locale, armer la France face aux défis de la mondialisation ».*

- **Philippe Kaltenbach**, sénateur socialiste de Hauts-de-Seine.

*« Pour ceux qui s'y opposent cette réforme est mauvaise, mais il ne souhaitent pas y apporter de modifications. **Allons-nous continuer avec cette stratégie d'évitement ?** Nous, socialistes, répétons que ce texte n'est pas figé, que nous sommes favorables à des évolutions. Nous souhaitons que le Sénat fasse son travail et il a toute latitude pour le faire. J'espère que les postures ne nous conduiront pas in fine à rendre copie blanche. On ne peut pas dénoncer le contenu d'une réforme et, dans le même temps, s'en remettre à d'autres pour l'amender et le valider. Remplissons pleinement le rôle qui nous est confié par la Constitution et ne regardons pas passer le train de cette réforme territoriale. Il est vrai que les élections sénatoriales approchent et favorisent les postures politiques.*

*Le XIX ème siècle a connu le couple commune/département qui convenait parfaitement à la France rurale d'alors. Aujourd'hui, il faut faire évoluer cette architecture. Je crois beaucoup aux métropoles et aux régions. C'est sur ce nouveau couple que notre pays doit s'appuyer pour redresser son économie, retrouver la croissance et créer des emplois.*

*Le groupe socialiste est ouvert à l'évolution de la carte des régions. Il est ouvert au droit d'option de départements, sans qu'un référendum soit nécessaire. On a vu ce que le référendum donnait en Alsace. Nous faisons des propositions pour une meilleure représentation des départements peu peuplés. Nous sommes d'accord pour que l'on remonte les effectifs des nouveaux conseils régionaux. Nous avons même déposé un amendement visant au maintien des conseils départementaux, après 2029 dans les zones rurales.*

*Nous faisons des propositions. Nous conviction est que le Sénat, assumant sa responsabilité, doit s'emparer de ce texte et en débattre.*

- **René-Paul Savary**, sénateur UMP de la Marne.

*« En tant que président du Conseil départemental de la Marne, je suis gestionnaire de 4 000 kilomètres de routes et j'ai sous ma responsabilité 400 fonctionnaires chargés de leur entretien. En outre, mon département compte 47 collèges publics qui emploient 470 personnels ATOS. Si vous créez de grandes régions comme Picardie-Champagne-Ardenne, vous aurez un ensemble appelé à gérer 600 collèges, 400 lycées, 15 000 personnes et 40 000 kilomètres de routes ! **Si vous plombez la région avec de si lourdes tâches gestionnaires, elle ne pourra pas correctement se consacrer à ses missions stratégiques et prospectives. Si vous alourdissez tellement son budget de fonctionnement, elle ne pourra pas dégager un important budget d'investissement. Il faut confier les lourdes tâches gestionnaires à un niveau infrarégional et pour cela maintenir l'expertise des départements Les intercommunalités, même grossies seront-elles capables de gérer tout ce que fait le département dans le domaine de l'aide sociale ? Là encore il ne faut pas détruire l'expertise départementale ».***

- **Claude Dilain**, sénateur socialiste de Seine-Saint-Denis.

*« Il faut faire la réforme territoriale. Le Sénat doit être le moteur de cette réforme.*

*Tous les groupes politiques, chacun de son côté, et parfois ensemble, nous travaillons à l'élaboration de cette réforme depuis de nombreuses années. Les spécialistes de toute discipline, ayant à voir avec l'objet local, les acteurs du monde économique français ou étrangers, les citoyens, tout le monde veut cette réforme qui ne doit pas se limiter à une redéfinition des limites des territoires. Il faut aussi clarifier les responsabilités des uns et des autres et simplifier les procédures. Voilà des années*

que nous tournons autour de cette réforme, avec parfois des pas en avant, parfois des pas en arrière. Enfin, ce gouvernement vous propose courageusement un pas décisif. Il est toujours extrêmement inquiétant et dangereux de remettre à demain ce que l'on peut faire aujourd'hui.

Le gouvernement n'a pas dit que son texte était à prendre ou à laisser. Il nous a invités à y travailler. Eh bien, travaillons ! Il faut que le Sénat se saisisse du texte.

- **Caroline Cayeux**, sénatrice UMP de l'Oise.

« Nous sommes invités à discuter dans l'urgence un projet lui-même conçu dans l'urgence. L'urgence est née d'une débâcle électorale sans précédent, signe d'une condamnation sans appel de la politique gouvernementale. Il fallait donner aux Français l'image d'une majorité qui réforme quoi qu'il arrive sans aborder le fond. **On fait ici acte de communication, non de réflexion.**

Vous sapordez notre organisation territoriale avant même de définir les compétences de chacun.

Les oppositions de tous bords et toutes catégories sociales se multiplient partout dans le pays. L'ensemble des Françaises et des Français sont conscients de la nécessité de réformer notre pays. Ils sont conscients qu'il faut faire des économies et que cela suppose parfois des sacrifices. Mais ils demandent du respect et de l'écoute. Le gouvernement a improvisé cette réforme. Le gouvernement ne prend même pas le temps du dialogue et de la concertation avec les Parlementaires.

Les économies ne seront guère au rendez-vous du jour au lendemain. Elles viendront peut-être dans dix ans. J'ose même dire que les grandes régions nous coûteront cher.

On veut fusionner des régions qui n'expriment aucune envie de se regrouper, des élus qui n'ont ni l'habitude, ni le désir de travailler ensemble et **des habitants qui ne se retrouvent pas dans une même communauté de destin**. Nous les Picards, nous ne voulons pas de mariage forcé avec Champagne-Ardenne. Quitte à réformer, faisons-le d'une manière plus rationnelle. Ne nous obligez pas à des unions forcées avec des régions vers lesquelles nous ne sommes guère tournés et avec lesquelles il nous sera difficile d'engager des partenariats.

On va demander aux Français à la Noël 2015 de voter pour des élus appelé à disparaître, des élus à qui l'on aura retiré beaucoup de compétences, comme le dit votre second projet. On va faire la campagne sur le thème : « Votez pour moi mais je n'ai plus beaucoup de responsabilités et dans peu de temps je disparaîs » !

Cette réforme n'apporte aucune réponse concrète à l'état inquiétant de notre pays. Elle éloigne les citoyens des centres de décision. Elle bipolarise la France entre grandes régions et métropoles, oubliant au passage les villes petites et moyennes et la ruralité qui sont le socle de notre organisation territoriale. Elle laisse de côté les territoires inframétropolitains, nos pôles de proximité, là où s'organise la vie dans notre pays. Elle crée une rupture dangereuse avec notre tradition territoriale, en occultant nos habitudes, nos modes de vie et nos bassins d'emploi.

C'est une réforme qui s'inscrit dans le droit fil de la mondialisation contre laquelle nous essayons de lutter, avec une prime à des structures trop grandes dont les Français ne veulent pas.

**Modifier ainsi, de manière aléatoire, et quasi discrétionnaire, la carte des territoires, de nos lieux de démocratie, est une sorte de coup d'État territorial que je trouve détestable** ». Je demande au gouvernement de retirer son projet.

- **Patrice Gélard**, sénateur UMP de Seine-Maritime.

*« Nous admettons la nécessité de revoir nos structures, mais nous n'avons pas le couteau sur la gorge, nous ne sommes pas obligés d'aller trop vite.*

*Nous sommes amenés à examiner ce texte, alors que la moitié des sénateurs vont être, dans quelques semaines, soumis à renouvellement. La deuxième lecture se fera avec de nouveaux sénateurs. C'est une incongruité.*

***Il n'y a pas de modèle européen régional.*** *Il est absurde de vouloir comparer le découpage territorial de la France avec celui d'autres pays. Certains États sont fédéraux ; dans d'autres le régionalisme est institutionnalisé. Comme de toute façon la France n'est pas un État fédéral, la situation n'est pas transposable. En tout état de cause, chaque pays fait comme il veut et Bruxelles ne peut rien nous imposer dans ce domaine.*

*On peut concevoir de ne pas imposer une réforme identique à toutes les régions et de ménager des dispositions spécifiques à telle ou telle. La France est un État unitaire mais qui n'interdit pas des régimes spéciaux. La Corse ne dispose-t-elle pas d'un statut particulier ?*

*Comment le Grand Paris sera-t-il articulé avec le découpage territorial que l'on nous prépare. Il n'y aura plus de Grand Paris puisqu'il n'aura plus d'ouverture sur la mer !*

*Des questions se posent à propos des services dans les régions regroupées. Que deviennent les rectorats, les Cours d'appel, les tribunaux administratifs ? Tous ces services feront-ils aussi l'objet de regroupements ? Deuxième question : comment sont pris en compte les problèmes de personnels ? Nombre d'agents seront contraints à déménager vers une nouvelle capitale régionale. S'ils refusent, pourra-t-on les contraindre ? Rien n'est prévu à cet égard.*

- **Nicole Bonnefoy**, sénatrice socialiste de Charente.

*« Un redécoupage est engagé. Il est indispensable qu'il soit mené selon un double principe de cohérence territoriale et de respect des attentes de citoyens. Or, la carte qui nous est proposée ne répond pas à cet impératif.*

*La mobilisation est forte dans mon département pour que Poitou-Charentes soit rattachée à l'Aquitaine. Il est impossible de rompre des liens naturels avec la façade atlantique au profit d'une région difforme qui est dépourvue de métropole identifiée. Tous les acteurs des élus et de la société civile émettent tous le même message fort : leur avenir doit se dessiner en direction de l'Aquitaine. L'ensemble que nous proposons s'organiserait naturellement autour de la métropole bordelaise et ferait fructifier les liens économiques, historiques, humains, culturels et géographiques qui les rapprochent déjà l'un de l'autre. Le Limousin pourrait rejoindre cet ensemble.*

*C'est un exemple. Il est important de redessiner en ce sens d'autres parties de la carte.*

*La groupe socialiste a déposé des amendements pour donner aux départements un droit d'option, pour maintenir les départements ruraux au-delà de 2020.*

*Ce que le gouvernement propose n'est qu'un point de départ pour les travaux et les débats parlementaires. L'UMP n'est pas la seule dépositaire de l'intérêt des territoires. L'obstruction inlassablement menée depuis des jours, l'emploi de tous les artifices de la procédure, maintenant le refus de travailler sur le texte, tout cela n'est pas digne du Sénat. Ce qui importe, pour travailler sur la carte, conduisent à donner le pouvoir à la seule Assemblée nationale. Cessons l'obstruction, assumons nos responsabilités et travaillons sur le texte ! »*

- **Philippe Bas**, sénateur UMP de la Manche.

*« J'ai au moins six raisons pour m'opposer à ce projet de loi.*

*1°) Le gouvernement ne respecte pas l'une des règles de base de la démocratie ; l'électeur, lorsqu'il désigne son représentant sait pour combien de temps celui-ci assumera son mandat. L'actuelle majorité a déjà reporté d'un an les élections locales. Elle les reporte à nouveau d'une seconde année. Pourquoi est-elle contrainte d'agir ainsi ? Parce qu'elle n'a pas de suite dans les idées ! Elle s'était engagée dans une direction. Elle se lance maintenant dans une autre ; Le premier report ne lui suffit plus. Il faut en ajouter un second. Ce procédé n'est pas convenable. Il n'est pas respectueux des règles démocratiques.*

*2°) Je suis insensible au fétichisme de la taille critique des régions qui inspire votre projet. Je ne crois pas au mirage des euro-régions. Les régions d'Europe sont toutes ancrées dans des réalités historiques. Elles sont de taille très diverses et ce ne sont pas forcément les plus petites qui sont les plus pauvres et les plus grandes les plus riches. Ce qui importe pour une région, c'est que sa taille soit en adéquation avec ses pouvoirs et qu'elle soit ancrée dans une réalité culturelle permettant à ses habitants de s'identifier profondément à elle.*

*3°) Ce projet tourne le dos à trente ans de décentralisation. Les régions seront paralysées par les semelles de plomb de leurs responsabilités gestionnaires. Elles recentraliseront des missions qui sont actuellement effectuées par les départements, au plus près possible des habitants. **Le centralisme régional n'a rien à envier au centralisme d'État.***

*4°) Cette réforme dénature la vocation des régions. Le gouvernement crée des ensembles régionaux qui seront des colosses aux pieds d'argile, enlisées sous les responsabilités quotidiennes, alors qu'ils devraient se consacrer à l'animation économique, à la planification des grandes infrastructures et aux équipements publics majeurs. **Créer des régions de gestion en lieu et place de régions de mission, c'est tout simplement méconnaître ce qu'est la vocation des régions françaises.***

*5°) Le projet entrave le mouvement de mutualisation : les compétences départementales seront démutualisées et éclatées. **Les départements seront vidés par le haut, avec les régions et par le bas, avec les intercommunalités.** C'est la collectivité de proximité qui s'en trouvera déstabilisée. Or, cette collectivité, c'est également celle de l'égalité des territoires. Les conséquences seront particulièrement nocives pour les Français vulnérables, car c'est au département qu'il revient de défendre l'égalité en matière sociale. La Président de la République annonce la suppression du département. Puis, trois semaines plus tard, les constitutionnalistes lui ayant expliqué que c'était impossible sans réviser la Constitution, il déclare qu'il les conservera jusqu'en 2020, **tout en le vidant entièrement de leur substance.** Cette démarche n'est pas loyale.*

*6°) Votre action souffre d'une profonde incohérence. Incohérence dans le temps : vous faites le contraire de ce que vous avez annoncé. Vous avez commencé par rétablir la clause de compétence générale et à présent vous la supprimez. Si vous avez mené une réforme des cantons, c'est bien que vous comptiez sur l'avenir des départements. Et maintenant vous vous proposez de les supprimer. Incohérence dans le contenu, car il y a deux manières d'approcher la réforme territoriale : la bonne qui consiste à spécialiser les collectivités et à les articuler harmonieusement entre elles ; la mauvaise qui consiste à déséquilibrer profondément notre système territorial, **en gonflant démesurément les régions, en déplaçant vers elle les compétences qui doivent s'exercer dans la proximité, de telle sorte que les départements deviennent des coquilles vides.***

*Sur toutes ces questions, vous vous y êtes pris de la mauvaise façon ».*

- **Jean-Jacques Lozach**, sénateur socialiste de la Creuse.

*« La mutation des modes de vie justifie une réforme de réajustement entre les pouvoirs anciens, établis, installés - commune, départements, État – et des pouvoirs nouveaux émergents – intercommunalités, région, Europe. Mais l'importance et la sensibilité du sujet nécessitent doigté méthode et diplomatie... »*

*Le rendez-vous électoral de décembre 2015 doit être perçu comme une invitation à se projeter vers une situation institutionnelle nouvelle qui contribuera au progrès de notre pays.*

*La peur du décrochage ruine certains territoires. C'est notamment par l'investissement public que l'on redonnera confiance à ces espaces qui craignent la relégation. Si demain, il n'y a plus rien entre des grandes régions et l'intercommunalité que deviendront les projets et **les investissements de nature intermédiaire**, ceux qui correspondent aujourd'hui aux initiatives de caractère départemental ? Il est illusoire de penser qu'ils seront portés par les communautés de communes de l'espace rural, car leur capacité d'investissement, même si le seuil de population est porté à 20 000 habitants, restera très insuffisante. L'inquiétude du BTP face à cette réforme est caractéristique.*

*Le conseil général est vécu comme une réalité dans nos espaces ruraux. Il n'en est pas de même dans les secteurs fortement urbanisés. **Ne faisons pas de la métropolisation une idéologie,, ni des grandes régions la finalité unique et ultime du développement local. L'avenir de conseils départementaux modernisé peut et doit, sur certains espaces, être une condition de succès des grandes régions.** Leurs intérêts peuvent se rejoindre si la synergie de leur fonctionnement et la complémentarité de leurs rôles s'harmonisent.*

*Dans ce nouveau paysage, l'échelon départemental peut être celui qui met de l'huile dans les rouages et crée de la dynamique à partir de son expérience de solidarité sociale et territoriale ? **Si on en reste à une vision figée de simple soustraction de strates, on connaîtra une régression en matière de lisibilité de l'action publique, de lien entre les élus et les électeurs, de soutien aux plus démunis, de qualité des services à la population ou bien encore d'efficacité économique.***

***L'avenir de la ruralité est en grande partie conditionné par le maintien d'une instance départementale.** Le maintien d'un conseil départemental dans une vision redéfinie permettrait de réduire les risques que comporte le paysage institutionnel aujourd'hui envisagé : risque de tutelle des régions sur les communautés de communes, consécutif au déséquilibre financier, risque d'un poids croissant de la technocratie administrative des grandes régions, risque de cloisonnement des collectivités par manque de coopération entre les territoires, risque de perte de projets innovants, risque d'un nombre élevé de projets orphelins, risque de normalisation des performances avec perte de vue des réalités de terrain.*

***Les régions les plus performantes économiquement sont celles qui présentent une identité culturelle forte.** Toutefois, l'essentiel est sans doute, non pas le découpage, mais les compétences exercées et les moyens disponibles.*

*La RGPP s'est traduite pour les services de l'État par une recentralisation insidieuse. Veillons à ce qu'une refondation des collectivités territoriales n'emporte pas les mêmes conséquences ».*

- **Jean-François Husson**, sénateur de Meurthe-et-Moselle, rattaché à l'UMP.

*« Ce projet bouleverse en profondeur et avec brutalité l'organisation décentralisée de la République.*

*Nous aimerions croire que le gouvernement n'est pas comme une girouette, soumis aux aléas du vent. En décembre dernier, le Parlement votait un premier volet : réintroduction de la clause de compétence générale, renforcement des départements, développement des métropoles... À peine le texte était-il voté, le gouvernement de Monsieur Ayrault déclarait qu'il faudrait probablement revenir sur la clause de compétence générale. Depuis le début, les faits le prouvent, vous naviguez à vue et improvisez en permanence. Il a fallu attendre le gouvernement de Monsieur Valls pour qu'un nouveau projet soit présenté, en décalage radical avec le programme électoral du candidat Hollande et en contradiction avec le texte voté quelques mois plus tôt : la clause de compétence générale a été réintroduire, on veut effacer les départements ; alors qu'une grande réforme de simplification fiscale était annoncée au congrès des maires de France, on brouille encore un peu plus les lignes en faisant peser des charges toujours plus lourdes sur les collectivités, sans leur transférer des moyens supplémentaires. Pour couronner le tout, vous annoncez soudain vouloir fusionner les régions, sans aucune précision sur les compétences qu'il s'agirait de leur confier. Et encore moins sur les ressources dont elles pourraient disposer.*

*Aucun des acteurs concernés n'a été entendu ni les élus, ni les citoyens. On sait que le texte a été rédigé entre amis socialistes, sur le coin d'une table, à l'Élysée, au prix de petits arrangements dignes de la IV<sup>ème</sup> République. Comment pouvez-vous présenter un projet de loi aussi important sans concertation ? La légitimité populaire, acquise en 2012, est aujourd'hui grandement amoindrie. Vous auriez pu prendre le temps de la consultation en vous appuyant sur un certain nombre de structures capables de réaliser de bonnes études. Je cite la DATAR que vous avez vous-même ressuscitée et d'autres grands outils. Vous auriez pu aussi vous fonder sur l'intelligence des territoires...*

*La France a besoin de lutter contre son déficit public. En quoi votre projet répond-il à cet objectif ? Quelles sont les économies prévues ? Quelle réforme de l'état proposez-vous ?*

*Le projet ne reflète-t-il pas la volonté de faire insidieusement assumer par les collectivités territoriales la responsabilité de la baisse de la dépense publique ? Ce serait extrêmement dangereux pour la vie des territoires et la dynamique économique des collectivités qui y vivent et les irriguent.*

*Quelle est aujourd'hui l'approche prévue en termes de péréquation entre les régions ?*

*Le Président de la République a reçu mandat du peuple pour réformer le pays, non pour être le marieur des régions au gré des envies de quelques notables socialistes ».*

- **Yannick Vaugrenard**, sénateur socialiste de Loire-Atlantique.

*La nécessité d'avoir des collectivités régionales fortes, économiquement et financièrement, ne fait pas débat, non plus que l'utilité de réduire leur nombre.*

*Notre horizon doit être celui d'une réforme pesant sur au moins les quarante ou cinquante années à venir. C'est pourquoi les raisonnements à court terme doivent être exclus de nos débats.*

*Il est d'une impérieuse nécessité pour les régions de l'ouest de la France de se rassembler. L'ouest de la France ne doit pas devenir le Far West de l'Europe. L'extension de l'Europe à l'est a changé le centre de gravité de l'Europe et la façade atlantique risque de souffrir de son caractère périphérique. C'est pourquoi la DATAR avait développé, il y a déjà longtemps **le concept d'Arc Atlantique**. L'union de l'Aquitaine, de Poitou Charentes et du Limousin, d'une part, de la Bretagne et des Pays de la Loire, d'autre part apparaissent comme d'une grande rationalité.*

*Laissons aussi une possibilité d'expérimentation aux territoires.*

- **Michel Boutant**, sénateur socialiste de Charente.

*« Depuis longtemps, à travers la droite et la gauche, un processus chemine de manière implacable : il s'agit d'effacer petit à petit les départements de la carte de France, de les fondre dans la carte des régions et des intercommunalités, et d'abord de les dévitaliser.*

*L'État a montré l'exemple en réduisant les rôles des préfets de départements au bénéfice des préfets de régions et en réduisant considérablement les services déconcentrés départementaux au profit des services déconcentrés régionaux. Beaucoup de matière grise a quitté les chefs-lieux de département pour se concentrer dans les capitales régionales. Cela fait longtemps que l'appareil d'État s'éloigne de plus en plus du territoire. Et pourtant, contradictoirement, l'État se tourne vers les départements pour financer les allocations individuelles de solidarité (42 milliards d'euros !) les lignes à grande vitesse, les routes nationales... Cela va changer ? L'État va revitaliser ses services départementaux. L'État va transférer à la région ou aux intercommunalités des responsabilités actuellement départementales. Rien n'est immuable. Il faut être « moderne » !*

*Le transfert de compétences va-t-il diminuer le coût de l'exercice des compétences ? J'en doute. La question des compétences de leur maintien, de leur exercice, de leur transfert est essentielle.*

*Dans des régions plus grandes, les départements, surtout les départements ruraux, auront encore plus qu'aujourd'hui un rôle de première importance : mutualisations, solidarité tant humaine que territoriale. Ni trop éloignés, ni trop proches, ils sont une garantie de bonne gestion, à la bonne distance, une source de péréquation et d'équité ».*

- **Michelle Meunier**, sénatrice socialiste de Loire-Atlantique.

*Je souscris sans ambiguïté aux objectifs affichés par le gouvernement : plus grande efficacité de l'action publique, clarification des compétences, simplification de la carte.*

*Le débat sur le découpage aurait dû intervenir en dernier.*

*L'organisation territoriale n'a de sens que si elle contribue à mieux répondre aux attentes des citoyens. Il s'agit d'accompagner, d'encourager la mise en œuvre de politiques publiques efficaces et utiles, non de réduire les moyens, les marges de manœuvre ou les leviers d'action des élus locaux.*

*L'unité des Pays de la Loire est précieuse, mais le statu quo proposé par le gouvernement n'est pas forcément une solution. Elle manque d'ambition. Nous avons l'impression d'un rendez-vous manqué avec l'avenir. La fusion avec la Bretagne serait l'aboutissement de coopérations déjà fortes.*

### **3. La réponse du ministre de l'Intérieur à la discussion générale.**

#### **Bernard Cazeneuve**

*Une partie des sénateurs présents seront bientôt renouvelés. Certains d'entre vous siégeant dans l'opposition se sont davantage adressés à ce qu'ils imaginent être la majorité de demain pour la séduire qu'au gouvernement pour critiquer son texte. On pourrait tout de même se dire les choses sans agressivité ou volonté de polémiquer.*

*Certains ont tenté de mettre la montée du Front National sur notre dos. Cette responsabilité est partagée. D'autres gouvernements que le nôtre n'ont pas réussi à réformer. Je vois la cause principale de cette montée dans l'éloignement des citoyens de la classe politique cela tient à ce que des problèmes sérieux qui réclament des réponses urgentes, se sont enlisés dans des antagonismes politiques et n'ont pu trouver un compromis. Cela vaut pour toutes les majorités, tous les gouvernements. Plutôt que de tirer des enseignements de ce que vous n'avez pas réussi à faire durant*

*ces dix dernières années, sénateurs de l'UMP, vous vous êtes lancés dans une entreprise de démolition classique de ce que le gouvernement vous propose et avec une jubilation sans limite, avec toutes les outrances, les excès, les contre-vérités qui vont de pair.*

*Je les reprendrai les unes après les autres. On ne peut pas raconter n'importe quoi dans un débat.*

*1°) Tout d'abord, j'ai entendu dire que nous voulions recentraliser, que nous souhaitions prendre des pouvoirs aux collectivités locales pour les donner aux préfets, dans les départements et que nous allions défaire ce que la décentralisation avait fait. C'est un énorme mensonge. Pour qu'il y ait recentralisation, il faudrait que la loi transfère à l'État des compétences qui avaient été antérieurement confiées aux collectivités locales. Pouvez-vous citer un seul exemple de compétence que l'État cherche à reprendre ? **Si nous donnons des pouvoirs supplémentaires aux préfets, ce n'est pas au détriment des collectivités locales, c'est à celui de l'État central. Cela s'appelle la déconcentration.** Pour que l'administration publique soit au plus près des territoires, nous proposons que l'État central déconcentre ses pouvoirs vers l'État territorial. Ce faisant, nous voulons corriger les effets de la RGPP qui a conduit à une véritable anémie de l'administration territoriale de l'État.*

*2°) La carte régionale serait nécessairement mauvaise. Certains éléments de la carte peuvent ne pas convenir. Nous l'avons reconnu. Mais, sauf à être de mauvaise foi, on ne peut pas ne pas reconnaître que d'autres éléments de la carte sont tout à fait adéquats. Lorsque le rapport Raffarin-Krattinger propose quinze régions, vous trouvez cela très bien. Lorsque le gouvernement fait une proposition voisine, elle est inopportune ! Voilà précisément ce dont la politique française se meurt : que les élus, selon qu'ils sont dans la majorité ou dans l'opposition disent le contraire de ce qu'ils avaient dit ou écrit la veille, simplement parce que leur idée est maintenant portée par un gouvernement qu'ils combattent. Le gouvernement a repris, sur ce point, les idées du rapport, les idées que vous aviez intelligemment avancées, Monsieur Raffarin. Nous les avons reprises car il n'y a pas de raison de ne pas prendre les idées qui ont été développées dans des rapports parlementaires, si elles l'ont été par des sénateurs d'opposition.*

*Nous voulons des régions de taille européenne afin qu'elles puissent être efficaces. Si les périmètres des régions ne vous conviennent pas, proposez des amendements pour en dessiner d'autres, plutôt que de polémiquer en cédant à l'outrance.*

*3°) J'en viens à la question des départements. Il n'y a pas lieu de travestir, d'amplifier, de dramatiser la position du gouvernement qui est très simple.*

- a) Nous voulons des intercommunalités fortes, parce que l'intercommunalité répond à notre besoin de proximité, tout en contournant les difficultés que pose l'existence de 36 000 communes. Pour ce faire, le gouvernement veut aller au bout des réformes conduites par les gouvernements précédents. La réforme que nous voulons mener ne marquera pas une rupture. Elle s'inscrira dans la continuité de ce qui a été fait antérieurement, en l'approfondissant.*
- b) Nous voulons déconcentrer en mettant un terme à la destruction de l'administration déconcentrée de l'État engagée depuis des années.*
- c) Nous voulons nous doter de régions de taille européenne.*
- d) Dans le texte qui vous est soumis, il n'est pas question de disparition des départements. D'ici à 2020, il nous reste six ans pour échanger au travers des débats parlementaires. D'ici là nous aurons le temps de créer ensemble les conditions d'une disparition des conseils départementaux. Nous aurons six ans pour débattre des conséquences de cette réforme sur la proximité et l'efficacité des services publics.*

*Vous ne pouvez réclamer 100 milliards d'euros d'économie – quand nous en proposons 50 milliards – et, dans le même temps, décrier chacune des réformes de l'administration que nous*

envisageons. Ou alors expliquez-nous comment vous comptez réformer l'administration pour réaliser 100 milliards d'euros d'économies.

*Oui, les fusions des régions impliquent des regroupements au niveau de certaines capitales.*

*Dernier sujet important : celui de la proximité. Vous ne pouvez pas imaginer la proximité autrement que dans le cadre architectural actuel des collectivités locales, à tout jamais figées. Nous considérons que la proximité est possible dès lors que l'on donne à des strates de collectivités locales la possibilité de se doter de compétences qui leur permettront d'être beaucoup plus près des habitants. La proximité peut être mieux desservie si elle s'organise autour des intercommunalités. **Cela signifie que, aujourd'hui, il est bel et bien possible d'innover en matière d'ingénierie territoriale et faisant vivre la proximité.***

*Je suis convaincu que le Sénat ne fera pas le choix de saborder ce texte, qu'il ne refusera pas d'y travailler. Je confirme ce que j'ai dit devant la commission spéciale. Qui pourrait croire que nous avons des intentions de revirement ? Il y aura bien une seconde lecture.*

*Pcc, résumé des débats Georges GONTCHAROFF. 29 JUILLET 2014.*