

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° 144

Projet de loi de délimitation des régions. Première lecture devant le Sénat. 2^{ème} partie : la discussion générale et la suppression de l'article 1er (4 juillet 2014).

La Note N° 142 rend compte du débat autour de la « motion référendaire », adoptée par le Sénat et par laquelle il demandait au Président de la République d'organiser un référendum sur cette question. L'Assemblée Nationale ayant rejeté cette motion, le Sénat a été obligé d'examiner le projet de loi.

Nous rendons compte de cet examen au travers de trois « notes ». La note N° 143 résumé la discussion générale. La présente note N° 144 poursuit le résumé de la première lecture du Sénat, c'est-à-dire l'examen et le rejet de l'article 1^{er}. La note N° 145, à venir, rendra compte de la bataille sur les autres articles et du vote final.

► Le Sénat adopte un article additionnel avant l'article 1

Texte de cet amendement (présenté par l'UDI-Union Centriste) :

« La présente loi a pour objectifs de permettre une meilleure efficience publique, de lutter contre l'érosion de la démocratie locale et d'armer la France face aux défis de la mondialisation, en s'appuyant sur les territoires.

La présente loi doit respecter la diversité des territoires, des collectivités territoriales et des établissements publics qui y sont attachés. Pour ce faire, elle permet la mise en œuvre de réponses différenciées et adaptées aux réalités de chaque territoire.

La présente loi doit redéfinir la sphère d'intervention de l'État, permettant une nouvelle implantation des services de l'État sur les territoires. Elle est associée à une réforme de la fiscalité locale, permettant d'accroître l'autonomie fiscale des collectivités territoriales et d'aboutir à une fiscalité efficace et plus lisible pour les citoyens.

La présente loi pose le principe selon lequel toute réorganisation du périmètre ou de l'organisation des différents niveaux de collectivités territoriales prévus à l'article 72 de la Constitution, ainsi que les établissements publics qui leur sont associés, doit être précédée d'une répartition des compétences entre ces collectivités en cohérence avec la nouvelle architecture proposée »

Défense de cet amendement :

- Jacqueline Gourault, sénatrice UDI du Loir-et-Cher.

« Cet amendement vise à rappeler les grands principes auxquels nous sommes attachés ».

Avis de la commission spéciale :

- Michel Delebarre, sénateur socialiste du Nord.

« Ce type de disposition, dont la valeur littéraire est très grande, ne fera en rien avancer le schmilblick en ce qui concerne le projet de loi. C'est mon avis, mais la commission a émis un avis favorable ».

Avis du gouvernement :

- Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur.

« Je ne peux émettre un avis favorable sur cet amendement. Les principes qu'il évoque vont bien au delà de ce projet de loi et englobant la totalité des sujets de la réforme. L'insertion d'une telle disposition ne contribuerait pas à la lisibilité du projet de loi ».

Explications de vote sur l'amendement : C'est l'occasion d'un troisième débat général, avec beaucoup de redites. Nous n'en donnons que quelques extraits. 13 orateurs se sont exprimés.

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

« Cet amendement est excellent. Il traduit bien la pensée qu'un certain nombre d'entre nous ont exprimée tout au long de la discussion d'hier.

Il ne faut pas mettre la charrue avant les bœufs. Avant le mariage, il y a les fiançailles, et quand il y a mariage, il y a contrat. Rien ne marchera tant qu'on n'aura pas bien défini les compétences de chaque collectivité territoriale, afin de savoir qui fait quoi.

Se pose également la question des moyens. On compare les futures régions aux Länder allemands, mais ceux-ci disposent de moyens huit fois plus importants. La fiscalité de l'État leur est dédiée à 50 % ».

- Gérard Longuet, sénateur UMP de la Meuse.

*« La différence entre un territoire et un autre, ce n'est pas la taille, c'est la pertinence des décisions prises par les autorités publiques en matière de droit du travail, de fiscalité, d'encouragement à l'investissement et à l'épargne et, naturellement, de liberté d'investissement. Si vous voulez des régions efficaces pour le développement et la réussite économique, il faut sensiblement augmenter leurs responsabilités et leur liberté en matière d'expérimentation sur le terrain de l'organisation économique. Vous augmentez la taille des régions, **mais non les marges de manoeuvre des conseils régionaux.** À quoi cela sert-il ? En agissant ainsi vous allez paralyser l'action des régions. **La taille beaucoup plus importante n'est absolument pas la garantie d'une optimisation des moyens publics dans l'organisation des services publics.** Nous avons la certitude absolue que les régions n'atteindront pas l'objectif de pertinence et d'efficacité économique que*

vous leur assignez si vous ne leur donnez pas plus de liberté en matière d'organisation du travail, d'organisation de la capacité d'entreprendre et de soutien à l'investissement ».

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

*« La fragilité de ce projet de loi réside dans le manque de vision en matière de décentralisation. On peut parler petites régions et grandes régions : tout dépend de ce que l'on fait du département et de l'action de l'État, car cela constitue un ensemble. **Il s'agit de rendre la République plus juste et plus efficace par la décentralisation.** Nous croyons vraiment aux vertus de la décentralisation, car nous pensons qu'elle réglera un certain nombre de problèmes dans **une France congestionnée vers le haut.** Le seul débat sur la région, ou le seul débat sur le département n'y suffiront pas, car l'enjeu porte sur une vision globale et non sur la taille des régions. **On peut être favorable à des grandes régions si la proximité est confiée aux départements.** Je prône aussi un État fort, conservant les fonctions régaliennes qui sont les siennes, et une application, différenciée selon les territoires.*

Il me semble opportun que ces principes soient rappelés ».

- Vincent Delahaye, sénateur UDI de l'Essonne.

« Alors que nous aimerions débattre au fond d'une organisation et d'une répartition globales des compétences, avant de proposer une nouvelle carte des régions, on nous demande de nous prononcer tout de suite sur une carte.

A priori, je pense que le ministre est d'accord avec les principes énoncés dans notre amendement, alors pourquoi se prononce-t-il contre ? Que risque-t-il à les inscrire dans la loi ?

- Éric Doligé, sénateur UMP du Loiret.

« La réorganisation des collectivités territoriales doit avoir pour point de départ la redéfinition et la clarification des compétences ».

- Philippe Bas, sénateur UMP de la Manche.

*« Habituellement, j'hésite toujours à me prononcer en faveur d'amendements qui ne comportent pas de dispositions ayant force de droit. Mais après la discussion que nous avons eue hier et qui a montré l'étendue de nos désaccords et même une certaine incapacité à les circonscrire et à les entendre de manière respectueuse cet amendement me paraît nécessaire.. **En effet, si nous voulons que la réforme territoriale réussisse, nous avons besoin de fixer la méthode, les objectifs et la liste des sujets à traiter.***

Il n'y a pas de conservateurs et de révolutionnaires. Il peut y avoir des départementalistes, des régionalistes et aussi ceux, dont nous faisons partie, qui sont favorables à une meilleure articulation entre les départements et les régions.

Découper les régions avant d'avoir décidé ce qu'elles devront faire, c'est tout simplement ne pas comprendre que l'on ne peut pas déterminer la taille des régions indépendamment des missions qu'il s'agit de leur confier.

*Si les régions sont investies de missions de gestion, routes, collèges, transports scolaires, tourisme, elles seront d'autant moins efficaces qu'elles seront éloignées du terrain. Si les régions sont composées **d'élus en apesanteur** issus de listes constituées par les paris politiques, au lieu d'être composées d'élus territoriaux connus de tous et auxquels les maires peuvent s'adresser, alors, plus elles seront éloignées, plus le sentiment de la réalité de la vie démocratique et de la responsabilité des*

élus se distendra, alimentant ainsi chez les Français un sentiment les conduisant parfois à privilégier des votes extrêmes et l'abstention. En revanche, si la région est concentrée sur ses missions de planification des grands équipements et des infrastructures, de formation professionnelle et de développement économique, elle gagnera alors à être importante. Par ailleurs, **pour qu'une région soit porteuse d'une ambition, elle doit avoir une certaine cohésion.** Les Länder sont des entités constituées par une longue histoire commencée au Moyen Âge : anciennes royautes, principautés, duchés, villes libres... **Ce sont des réalités culturelles et des lieux d'identification profonde d'une population qui permettent à un pouvoir politique de s'exercer avec une très grande légitimité. Quand une région est hétéroclite, quand elle est le fruit d'une décision autoritaire et brutale, parfois sans concertation, elle ne peut acquérir cette cohésion. Nous avons, en France, des régions récentes à l'échelle de l'histoire.** Dans le projet des regroupements ne sont pas contestables, les deux Normandie par exemple. Pour autant le découpage généralisé est inspiré par une vision technocratique ».

- Jacques Mézard, sénateur RDSE du Cantal.

« Cet amendement est frappé au coin du bon sens. Ce texte est clair, précis et il définit de manière parfaite ce que doit être une loi d'aménagement du territoire.

Par conséquent, la suite du débat n'aura plus guère de sens puisque cet amendement affirme de manière très claire qu'il faut commencer par la répartition des compétences, ce qui est d'ailleurs logique. On ne peut pas construire une maison en commençant par le toit !

La question de fond concernant les grandes régions est la suivante ? Y a-t-il intérêt à se marier ? Souvent, il y d'abord l'amour. Il faut donc constater cette affection réciproque. Parfois, au delà de l'amour, il y a l'intérêt. Souvent amour et intérêt s'additionnent ; Mais, en l'occurrence ces différents critères sont absents du projet de loi ».

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

« Cet amendement affiche de grands principes qu'il est difficile de rejeter. Comment être contre la meilleure efficacité publique ? Comment refuser de lutter contre l'érosion de la démocratie locale ? Comment ne pas vouloir armer la France face au défi de la mondialisation ? Comment ne pas vouloir respecter la diversité des territoires ? **Tout cela est très intéressant, mais n'a rien de normatif.** Ce sont des vœux pieux.

Nos collègues de l'UDI veulent surtout nous conduire au dernier paragraphe concernant le débat relatif au découpage et aux compétences.

Les socialistes estiment que les deux débats doivent être menés de manière parallèle. C'est le choix du gouvernement, puisque deux textes ont été déposés simultanément. **Personne dans cet hémicycle ne peut ignorer les intentions du gouvernement en matière de compétences,** puisque le texte a été largement diffusé. Mais il fallait bien commencer par l'un des deux textes. Le gouvernement commence par la question du découpage puis abordera celle des compétences. Si le gouvernement avait d'abord déposé en premier le texte sur les compétences, les mêmes se seraient exclamés que l'on ne peut pas parler des compétences sans savoir quels seront les découpages des territoires !

Ce qui vous préoccupe se sont les élections sénatoriales de septembre. Vous voulez vous positionner fortement contre le gouvernement ; Certains sont déjà en campagne pour la présidence du Sénat ! La présidence du Sénat n'est pas vacante et nous respectons monsieur Bel.

Le texte sur les compétences a été déposé et vous le connaissez.

L'amendement est un piège tendu par le groupe UDI.

Rhône-Alpes est une des régions les plus efficaces : elle regroupe déjà des territoires très différents : la Dauphiné, La Savoie, le Lyonnais, l'Ardèche, la région de Saint-Etienne... Remplaçons les petites régions repliées sur elles-mêmes par de grandes régions. Cela ne remet absolument en cause l'identité des différents territoires, mais permet à ces derniers de s'allier pour des raisons économiques. Ce n'est pas un mariage d'amour, mais une alliance pour mieux défendre les intérêts en matière économique ».

- Jean-Claude Lenoir, sénateur UMP de l'Orne.

« L'acte créateur de la fusion de deux intercommunalités est un arrêté du préfet qui délimite le périmètre et qui, en même temps détermine les compétences des nouveaux EPCI. Nous voulons que les compétences d'une nouvelle région soient déterminées au moment du mariage. Il faut déterminer les compétences des régions avant d'en organiser le regroupement ».

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

« Le groupe écologiste votera cet amendement qui peut aussi nous servir de feuille de route pour nos débats de ce jour, mais aussi pour la manière dont nous allons travailler par la suite.

J'admets que cet amendement est surtout littéraire et qu'il n'aura pas beaucoup de conséquences. Il permettra tout au plus de refixer le cadre politique de cette réforme.

Qu'il s'agisse des acteurs économiques ou de la population en général, personne ne manifeste pour le statu quo. Nos concitoyens sont favorables à la réforme. Ainsi cette réforme est voulue et elle doit réussir.

*Je comprends certes le raisonnement du gouvernement : il se dit que s'il donne du temps au débat, s'il introduit de la souplesse, s'il laisse des départements quitter des régions, **il ouvre la boîte de Pandore** et court à l'échec. Il reprend donc une méthode autoritaire et hâtive connue, pour essayer d'imposer un découpage somme toute assez technocratique. **Les territoires ne peuvent pas aujourd'hui être dépossédés de ce débat. On ne peut imposer la carte d'en-haut et il faut laisser un peu de temps pour voir comment les mouvements s'opèrent sur le terrain.***

Il est trop tôt aujourd'hui pour se focaliser sur la carte. Il faut laisser le temps du débat, cet été et au début de l'automne, et permettre aux territoires d'avancer vers plus de consensus. Il faut aujourd'hui que nous fassions oeuvre de pédagogie et que nous autorisions plus de souplesse sur la carte ».

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

« L'amendement a le grand mérite de corriger une incohérence de méthode qui consiste à vouloir dessiner la carte des régions avant de définir les compétences.

*Évidemment, cette démarche dissimule une petite manoeuvre qui n'aura échappé à personne : elle permet d'éviter pour l'heure le débat sur l'avenir des départements. L'objectif du gouvernement étant à terme de les supprimer ; il pourrait partiellement reculer et faire une distinction entre les départements ruraux et les départements urbains. Il s'agit d'ailleurs d'une vision assez fautive de la réalité : **les inégalités sociales et territoriales sont parfois plu grandes en zone urbaine qu'en zone rurale. La région Ile-de-France en constitue un bon exemple.** Les départements ont précisément pour fonction la réduction des inégalités sociales par le biais de l'action sociale. Nous avons naturellement besoin de cette solidarité sur tous les territoires, qu'ils soient ruraux ou urbains.*

Le fait de prendre en compte la diversité des territoires n'est pas forcément contradictoire avec le respect de l'unicité de la République.

Tout cela pose bien évidemment la question du rôle de l'État. Si l'on veut respecter l'égalité des citoyens sur tous les territoires, il faut aussi que l'État intervienne là où les difficultés sont les plus grandes pour corriger ces inégalités dans les territoires qui en ont le plus besoin ».

- François Grosdidier, sénateur UMP de la Moselle.

« Il est regrettable que le gouvernement n'ait pas présenté un texte unique abordant à la fois les compétences et le découpage. D'ailleurs, pour être honnête, le même reproche nous avait été fait par la gauche, quand nous avons présenté le conseiller territorial avant d'examiner la question des compétences. Nous avons imaginé la possibilité de répartir différemment les compétences entre le département et la région, en fonction des souhaits des élus au début de mandat, au travers d'une convention qui aurait pu être différente d'une région à l'autre. On peut parfaitement imaginer que dans de très grandes régions les collèges et les lycées soient confiés aux départements, alors que dans des régions plus petites lycées et collèges soient gérés par la région. Il est plus souple de faire gérer cette répartition par une convention locale que par la loi identique pour tous. Peut-être est-ce encore une voie à explorer ?

Les grandes régions – s'il y a grandes régions – ne doivent pas gérer des compétences prises aux départements, mais de nouvelles compétences résultant d'un nouveau transfert consenti par l'État. Cela n'a aucun sens aujourd'hui de délimiter les régions sans savoir si celles-ci vont gérer de nouvelles compétences nationales ou vont simplement reprendre des compétences du département.

Les communautés, même si elles ont plus de 20 000 habitants ne seront pas en capacité de mener une politique de solidarité suffisante sur leur territoire ».

- Gérard Roche, sénateur UDI de Haute-Loire.

« Cet amendement introduit une dose de bon sens : le droit à la spécificité des territoires ; la primauté du fond sur la méthode. Qu'en est-il des compétences ? Quels territoires pour quelles compétences ? Quels financements pour les compétences ? Sur ce dernier point le silence est assourdissant.

Nous sommes au pied d'une haute montagne que l'on nous propose de gravir en short et en baskets, sans équipement, et dans des conditions climatiques très difficiles ! »

Réponse du gouvernement :

- Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur.

« Trois sujets ont été particulièrement abordés :

1°) Est-il bien nécessaire de faire des grandes régions ? Est-ce pertinent sur le plan économique ? Ces nouvelles régions vont-elles être dotées de pouvoirs supplémentaires ?

2°) Quelle est la visibilité de l'ensemble de la réforme ? Peut-on aborder la question du découpage des régions sans avoir une vue globale de la réforme ? Nous ne pouvons pas examiner les problèmes les uns derrière les autres sans cohérence.

3°) Faut-il voter l'amendement ?

Je répondrai à ces trois questions :

1°) Nous ne faisons pas la réforme pour faire une réforme, pour créer du vacarme dans les hémicycles et dans le pays en suscitant des oppositions. Nous le faisons parce que c'est

nécessaire ! Les précédents gouvernements se sont déjà attelés à cette question. Faut-il rappeler ce que les pôles de compétitivité qui traversent les frontières des régions ont apporté ? Dès lors qu'ils seront gérés par des régions rassemblées, ces pôles permettront de réaliser des investissements utiles et d'accompagner davantage de filières. Grâce à des coopérations économiques intelligentes, il sera possible d'aller plus loin et de créer les conditions d'une unité de pilotage et de coordination de l'action économique, ce qui donnera de la force aux régions.

Le découpage que nous proposons est-il le bon ? Si nous nous proposons de rassembler les régions, c'est parce que nous pensons que c'est pertinent d'un point de vue économique. Ces rassemblements rendront possibles des mutualisations, lesquelles permettront de dégager des marges de manoeuvre et d'investir dans l'économie. Dans un contexte où l'argent public est rare, c'est une nécessité.

Nous ne faisons pas ce redécoupage à compétences inchangées. Nous avons déposé un autre projet de loi que vous connaissez. Il est sur le bureau du Sénat depuis le 18 juin. Il permet aux régions de faire des schémas d'aménagement du territoire et de développement économique prescriptifs. Il prévoit également que la région aura des compétences économiques infrarégionales, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. Il prévoit qu'un pouvoir normatif d'adaptation réglementaire pourra être confié aux régions dans le domaine du développement économique.

Nous nous inscrivons dans une démarche de continuité.

2°) Avançons-nous à l'aveugle ? Nous voulons des intercommunalités plus fortes, dans un pays où l'émiettement communal est puissant, mais aussi l'émiettement intercommunal. Nous souhaitons parachever l'organisation territoriale et la moderniser, dans la continuité de ce qui a déjà été engagé. Nous voulons une administration déconcentrée de l'État plus puissante, non pas pour remettre en cause la décentralisation, mais afin qu'il y ait un transfert entre l'État central et l'État déconcentré, pour donner plus de force à l'administration déconcentrée, au plus près du terrain. Nous voulons une nouvelle carte régionale et une répartition des compétences clarifiée entre les départements et les régions.

Nous ne disons pas au Sénat : « Prenez cette carte, nous vous dirons ce qui va se passer après ». Nous disons : « Voici quelle organisation nous voulons pour la République ». Nous sommes cartes sur table. Nous comprenons que vous contestiez.

3°) L'amendement pose deux problèmes. Il est dénué de portée normative. Or, il n'est pas souhaitable qu'une assemblée comme le Sénat, qui produit du droit, introduise dans la loi, si l'on veut que celle-ci ait un sens, des dispositions n'ayant aucune conséquence ni portée normative ; Si nous faisons cela nous créerions des textes peu précis. Un projet de loi est d'autant plus fort qu'il a du sens et qu'il produit des normes précises et succinctes. Deuxième problème : le dernier alinéa de l'amendement tend à prévoir l'inverse de ce que nous faisons.

Évitons les amendements politiques surtout si ils tendent à reprendre les intentions du gouvernement qui a clarifié sa copie sur ces sujets ».

Vote sur l'amendement :

217 voix pour l'amendement. 124 voix contre l'amendement.

Le Sénat a adopté l'article additionnel avant l'article 1.

► Le Sénat rejette cinq amendements présentés par le groupe « Communistes, républicains et citoyens ».

Nous ne présentons pas le détail des débats ; chaque amendement a donné lieu à des séries de discours, répétant encore une fois les mêmes arguments. Mais au hasard des interventions, nous avons retenu quelques formulations intéressantes.

Premier amendement : il rappelle que « la République une et indivisible assure l'égalité de tous les citoyens ».

La commission a émis un avis favorable. Le gouvernement est contre.

Extraits des explications de vote :

- Gérard Longuet, sénateur UMP de la Meuse.

« La tradition républicaine veut un État fort – c'est l'héritage capétien – et, en face de lui – c'est la valeur ajoutée républicaine – des départements qui apportent une sécurité administrative aux citoyens. Les départements sont d'une taille relativement modeste, pour que leur chef-lieu soit accessible et pour qu'ils ne puissent servir de socle à une action émancipatrice qui pourrait contester et remettre en cause le pouvoir central.

Au contraire, le texte du gouvernement sur les grandes régions ouvre la porte à un fédéralisme qui, si on allait jusqu'au bout de la logique du droit d'expérience et de différenciation irait à l'encontre de la tradition unitaire.

Les grandes régions ne sont pas nécessaires pour de grands projets. Sans fusionner Ile-de-France, Champagne - Ardennes, Lorraine et Alsace ont su s'associer pour réaliser le TGV-Est. Alsace-Franche-Comté et Bourgogne s'associent pour le TGV Rhin-Rhône. Beaucoup de pôles de compétitivité résultent d'une coopération interrégionale. La coopération interrégionale est une meilleure réponse que la fusion.

En ouvrant la porte aux grandes régions, vous introduisez l'idée de régions dont l'importance peut faire équilibre à Paris et donc porter en germe le fédéralisme.

- Philippe Bas, sénateur UMP de la Manche.

« Le deuxième texte qui nous est présenté dépouille déjà les départements. Il lui reste pour le moment la compétence sociale. Si le gouvernement a l'intention, ultérieurement de lui retirer, il aura le choix entre deux solutions : la première consiste à confier aux intercommunalités la responsabilité sociale des départements. Toutefois, imagine-t-on que nos titulaires du RSA, nos aînés, nos handicapés soient traités indifféremment d'une intercommunalité à l'autre ? Nous ne pouvons évidemment pas l'accepter. Aujourd'hui le département assure l'égalité de tous sur le territoire dont il a la charge. La deuxième solution consiste à transférer la responsabilité sociale du département à l'État et à ses dépendances de la Sécurité Sociale. Il s'agit donc d'une recentralisation ».

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

« Les contrats de Plan État/région, inventés par Michel Rocard et par Michel Delebarre assurent ce que l'on appelle des « inégalités d'avantage ». Les territoires fragiles sont bien contents

de bénéficier d'inégalité d'avantages, c'est-à-dire le fait que l'État donne plus à ceux qui ont moins. **Pour poursuivre la décentralisation, nous avons davantage besoin de différenciation que d'unité.** Je sais bien qu'il est difficile d'équilibrer unité et diversité, mais en votant l'amendement, nous laisserions penser qu'au nom de l'unité nous ne voulons pas renforcer la diversité ».

- Didier Guillaume, sénateur socialiste de la Drôme.

« La République, ce n'est pas l'égalitarisme. C'est la discrimination en vue d'apporter des réponses équitables. Je n'accepte pas que tous les territoires de la République soient logés à la même enseigne. Cela signifierait que les plus pauvres resteront toujours aussi pauvres, tandis que les plus riches pourraient devenir plus riches.

Je suis donc favorable à l'équité plutôt qu'à l'égalité. Lorsque certains territoires présentent des inégalités, il faut apporter des réponses inégalitaires ».

- Cécile Cukiermann, sénatrice communiste de la Loire.

Notre amendement a été mal compris. La formule constitutionnelle que nous reprenons signifie que tous les citoyens ne connaissant pas la même situation, il ne s'agit pas de donner à chacun la même chose. Le rôle de l'État est d'organiser la péréquation et de garantir que tous les citoyens aient accès aux mêmes droits quel que soit leur situation et leur territoire de résidence.

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

« On voit s'opposer les positions jacobines et les positions girondines.

Derrière l'amendement, c'est le principe de la solidarité des territoires qui est en jeu. Jusqu'à présent c'est à l'échelon départemental qu'était organisée la solidarité territoriale. Le département jouait son rôle **d'amortisseur social**. **L'action sociale départementale assure la solidarité entre les hommes. L'action départementale d'aménagement du territoire assure la solidarité entre les territoires.** Dans les deux projets que nous étudions, cette double fonction est menacée. Vous ne pouvez pas confier ces deux fonctions à la région sans la plomber avec des tâches gestionnaires. Les grandes régions peuvent-elles assurer l'entretien des routes ex-départementales, le desenneigement, la gestion des personnels TOS des collèges, etc... Les grandes intercommunalités peuvent-elles assurer la solidarité sociale ?

- Alain Néri, sénateur socialiste du Puy-de-Dôme.

« Comme il n'y a pas d'égalité initiale entre les citoyens, il faut aller vers l'égalité par **une politique d'égalisation des chances**, à travers une redistribution, une mutualisation et une péréquation. Aristote disait déjà que « l'égalité consiste à traiter inégalement les inégalités ».

Quand il s'agit de mettre en pratique ces beaux principes, en aidant les plus faibles, les plus forts sont souvent réticents. C'est pourquoi la République doit jouer son rôle ».

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

« Derrière un amendement qui semblait anodin, nous sommes en train de mener un débat de fond. **Comment concilier la République une et indivisible et la France diverse ? Comment concilier une République décentralisée et un État fort ?** Derrière ce débat, il y a les questions d'aménagement du territoire, de l'égalité des chances entre les territoires, de la péréquation, de la « discrimination positive ».

Il faut l'action sociale la plus juste dans les territoires, mais également un État fort pour veiller à l'application des principes essentiels. En effet la péréquation, tant horizontale que verticale ne peut exister que si elle est imposée par un État fort. Chaque fois que l'on demande aux collectivités locales de mettre en place des dispositifs de péréquation, on se rend compte qu'il y a beaucoup plus de croyants que de pratiquants ! C'est à l'État d'imposer la discrimination positive ».

L'amendement n'est pas adopté. 39 voix pour et 41 voix contre.

Deuxième amendement : Il affirme que le processus de décentralisation a pour objectifs, d'une part, « de rendre aux citoyens les meilleurs services publics » et, d'autre part, « d'améliorer l'exercice de notre démocratie locale en favorisant toujours plus la participation des citoyens aux décisions et au contrôle de leur mise en oeuvre, dans le respect des instances élues et d'un pluralisme des courants de pensée qui traversent notre pays ».

Défense de l'amendement :

- Cécile Cukierman, sénatrice communiste de la Loire.

*« Les lois de décentralisation visent à donner plus de liberté et plus de responsabilités aux institutions locales. Nous avons inscrit dans notre Constitution le principe de leur libre administration : responsabilité financière, autonomie fiscale et compétence générale leur permettant d'intervenir en tout domaine pour répondre aux attentes et aux besoins de leurs concitoyens. En renforçant le rôle des assemblées locales élues, le gouvernement de l'époque et sa majorité souhaitaient **donner plus de pouvoir d'intervention au peuple, plus de pouvoir de contrôle sur les décisions prises par les administrations locales, plus de moyens pour répondre aux besoins de la vie quotidienne.** Rappeler ces principes aujourd'hui nous semble particulièrement pertinent quand, dans le projet de loi, il n'est question que de réduction de la dépense publique et de réduction du nombre d'élus.*

La commission spéciale a donné un avis défavorable. Le gouvernement également « car cet amendement n'a pas de portée normative ».

Extraits des explications de vote :

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

« Nous soutenons le présent texte parce qu'il nous permet de sortir d'un empilement de collectivités qui, au nom de la libre administration, s'occupent aujourd'hui de tout, avec des compétences de plus en plus croisées, ce qui fait que les Français ne s'y retrouvent plus. Nos compatriotes sont d'accord pour que tout soit remis à plat.

*La mise en place de schémas prescriptifs constitue une grande avancée. La conception de la libre administration contenue dans cet amendement remet en cause ce caractère prescriptif qui seul permet une planification régionale. Les choix de la région doivent s'imposer à tous, libre administration ou non. Les écologistes réclament un aménagement du territoire à l'échelle régionale et prescriptif depuis longtemps. **Nous sommes convaincus qu'il faut des régions plus grandes pour assumer des schémas prescriptifs et une véritable planification régionale** ».*

- Cécile Cukierman, sénatrice communiste de la Loire.

« Nous pensons que le but de la décentralisation est de donner les moyens aux collectivités locales de s'organiser entre elles pour définir la répartition de leurs compétences et les politiques à

mener sur leurs territoire, dans le cadre d'un État fort garantissant l'égalité entre tous nos concitoyens, quels que soient leurs conditions sociale et leur lieu de vie.

Nous n'avons jamais dit que nous étions contre les schémas prescriptifs. Les schémas prescriptifs doivent être discutés dans le cadre des conférences territoriales, des conférences des exécutifs, lesquelles doivent pouvoir permettre aux élus de décider de la répartition des compétences, des moyens à répartir et, si besoin est, d'un schéma prescriptif pour mettre en œuvre les politiques définies ensemble ».

- Bernard Cazenave, ministre de l'Intérieur.

« Nous allons mettre en place des schémas prescriptifs, lesquels seront élaborés par les territoires, sans qu'il y ait aucune forme d'injonction de la part du gouvernement, parce que nous considérons qu'il revient aux territoires de déterminer le chemin de leur développement économique. Ces schémas seront prescriptifs car ils émaneront des territoires eux-mêmes ».

L'amendement n'est pas adopté.

Troisième amendement : Il affirme entre autres que « la compétence générale est consubstantielle de la libre administration ».

Défense de l'amendement :

- Eliane Assassi, sénatrice communiste de la Seine-Saint-Denis.

« La clause de compétence générale est une question fondamentale.

*D'aucuns disent que les élus n'utilisent pas cette faculté de bonne manière. Je récusé cette idée. Cette compétence générale ne peut en effet s'exercer que dans les domaines dont la responsabilité n'a pas été confiée à une collectivité locale. **Le raisonnement dominant favorise de plus en plus les compétences exclusives, et cette compétence générale est de plus en plus résiduelle, car elle offre un espace de liberté permettant de répondre à des problèmes dont les solutions ne sont pas envisagées dans les textes. Elle permet d'inventer et constitue une source de progrès, d'innovation sociale.***

Contrairement à nos collègues du groupe socialiste, nous n'avons pas changé d'avis à ce sujet. Pourtant, avec la loi MAPAM, nous nous étions entendus pour le rétablissement de la clause de compétence générale ».

La commission est contre cet amendement (pas normative). Le gouvernement aussi (même raison).

Explication de vote :

- Cécile Cukierman, sénatrice communiste de la Loire.

« La disparition de la clause de compétence générale constitue notre principal point de désaccord avec le gouvernement. Tout ce que nous disons sur la libre administration des collectivités n'aurait plus de sens si cette clause était supprimée. J'espère que le gouvernement évoluera d'ici l'automne ».

L'amendement n'est pas adopté.

Quatrième amendement : il demande que « six mois après la promulgation de la présente loi, le gouvernement remette au Parlement un rapport sur l'impact des mesures qu'elle contient, en termes d'emplois publics ».

Défense de l'amendement :

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

« Le Conseil constitutionnel tout en validant l'étude d'impact, a reconnu qu'elle ne contenait aucun élément relatif à l'emploi public. La loi, il est vrai, ne contient aucune mention à ce sujet.

*Cet état de fait inquiète beaucoup les personnels territoriaux, en particulier les contractuels qui risquent de faire les frais des regroupements. **20 % des personnels de la fonction publique territoriale sont contractuels.** À terme, nous soupçonnons la mise en place d'un véritable plan social, avec des contrats non renouvelés et le non-remplacement d'un très grand nombre de départs en retraite, sans parler des risques de déplacement et de ralentissement des évolutions de carrière. Les recrutements seront gelés.*

Il serait donc temps que l'on se penche sur les conséquences réelles des mesures qu'on nous demande d'adopter ».

La commission a donné un avis défavorable.

Avis du gouvernement :

- André Vallini, secrétaire d'État auprès de la ministre de la décentralisation...

« Le gouvernement n'a pas fait de la réduction des emplois publics un objectif « en soi » de la nouvelle carte des régions. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs estimé pour cette raison que l'étude d'impact du projet de loi n'avait pas à traiter de cette question.

*Il n'y aura donc pas lieu de l'étudier six mois après la promulgation de la loi, c'est-à-dire avant même le regroupement des régions qui ne sera effectif qu'au 1^{er} janvier 2016. **L'organisation et le fonctionnement des régions relève de leur responsabilité pleine et entière, et elles-mêmes devront tirer les conséquences nécessaires, y compris en termes d'emplois, des regroupements opérés.***

Pour autant, le gouvernement n'a jamais caché que l'un des objectifs de sa politique était la redressement de notre pays qui passe par celui de ses comptes publics. La réforme territoriale s'inscrit dans le cadre général de maîtrise des finances publiques, tout autant que la réforme de l'administration territoriale.

Je connais l'inquiétude des fonctionnaires... ».

Explications de vote :

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

*« Ce que vous proposez entraînera des mouvements de personnels au niveau régional, mais également dans la réorganisation de l'État ; aujourd'hui, il existe 22 chefs-lieux de région ; demain, il en restera seulement 14 ! Mécaniquement, un nombre très important d'agents des préfectures, mais aussi des régions, de gendarmerie, des académies, des agences régionales de santé...seront affectés **Sans cela, il n'y aurait aucun intérêt à rassembler les régions.***

L'impact au niveau des départements sera particulièrement important. Des milliers de TOS des collèges vont changer d'employeur. Comme généralement les régions payaient les TOS des lycées mieux que les départements paient les TOS des collèges, la réforme va tirer la masse salariale vers le haut.

Nous devons la vérité aux personnels qui sont dans l'angoisse » ?

- *Éric Doligé, sénateur UMP du Loiret.*

« Nous avons reçu un document de Madame Lebranchu nous expliquant qu'aux questions du personnel, nous devons répondre qu'il n'y a pas d'inquiétudes à avoir, car des solutions seront trouvées. C'est une réponse énigmatique.

Les personnels sont inquiets, particulièrement les contractuels qui se demandent ce qui va arriver à la fin de leur contrat. Cette question est grave. Il ne faut pas la traiter « plus tard ».

Annoncez clairement les choses. De toute façon, on n'a pas vraiment le sentiment que vous vous préoccupez du personnel. Il s'agit pour vous d'un problème secondaire, alors que nous considérons qu'il est majeur. Les collectivités sont, au quotidien, des sociétés de services : nous apportons des réponses aux habitants en leur proposant, grâce à nos personnels qui sont notre principale force de frappe, des services.

Que prenez vous comme engagements vis-à-vis de ces personnels ? Ils sont 290 000, principalement dans les départements. On n'a pas le droit de laisser cette question dans l'ombre ».

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

« Il faut veiller à ne pas instrumentaliser le personnel de la fonction publique.

Oui, le personnel est inquiet. Il faut donc le rassurer. Que s'est-il passé lorsque le précédent gouvernement a mis en place la RGPP avec le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ? Le personnel était déjà inquiet. Les personnels n'étaient-ils pas inquiets lorsque les DDE ont transférées aux départements ? Ce n'est pas l'État qui s'en est occupé, mais les conseils généraux. Les transferts de personnels ont toujours existé. Dès l'acte I de la décentralisation, en 1982, les personnels étaient inquiets.

*Dans tous les cas les problèmes se sont réglés. Si les personnels sont inquiets vous ne les rassurerez pas en criant à la catastrophe. **Vous cherchez essentiellement à les mobiliser contre nous en accroissant leur inquiétude.***

Les fonctionnaires territoriaux sont des personnels hors pair. Ils sont mal pays, mais ils jouent un rôle essentiel pour le lien social, la proximité, le lien territorial. C'est grâce à leur action que nous pouvons avoir un service public moderne et innovant.

Je souhaite qu'il ressorte de ce débat l'expression de notre solidarité avec tous les personnels de la fonction publique. Saluons la qualité de leur travail et réaffirmons collectivement, sans tenir de discours anxigène, qu'il n'est pas question de les laisser tomber.

- *Jacques Mézard, sénateur RDSE du Cantal.*

« La création de grandes régions, la suppression des conseils généraux et le transfert de compétence de la voirie départementale, des collèges et des transports scolaires aux métropoles entraîneront forcément le départ des personnels vers les métropoles. Ne pas le dire ne serait pas loyal vis-à-vis de nos personnels.

*La réforme impliquera une diminution des personnels. C'est la moindre des choses de dire la vérité. Le gouvernement nous dit que cette réforme doit conduire à faire des économies. **Comment peut-on faire des économies sans toucher aux frais de fonctionnement, ni aux charges de personnel ? Si la réforme n'aboutit pas à des mutualisations, d'où viendront les économies ? Vous ne pouvez pas, d'un côté, affirmer que vous allez faire des milliards d'économies et, de l'autre, être totalement muet sur la manière de les réaliser.** Une note gouvernementale indique bien qu'il y aura une diminution des effectifs. Cela peut s'entendre, mais dites-le clairement à nos concitoyens.*

François Hollande s'est exprimé, à Dijon, sur la désertification de nos territoires. Mais plus vous expédiez de personnels vers la métropole régionale, plus augmenterez la désertification de nos territoires ! Ce texte aggravera la fracture territoriale ».

- Gérard Roche, sénateur UDI de Haute-Loire.

« Les agents territoriaux ont l'impression d'être les oubliés de cette réforme. On n'a pas parlé d'eux. Ils ont raison d'être inquiets. On a annoncé des milliards et des milliards d'économies. Ils savent bien que ces économies se feront sur la masse salariale. Ils savent bien qu'ils seront les premiers sacrifiés. Les agents territoriaux se demandent où ils vont aller travailler et habiter. Ils viennent voir leurs élus et nous sommes ennuyés de ne pouvoir leur apporter des réponses certaines ;

Les personnels des routes, les TOS avaient considéré leur transfert comme une casse voire une disparition du service public. Aujourd'hui ils travaillent avec nous de manière apaisée. Aujourd'hui, ils vont être à nouveau chamboulés. Quand on dit que les conseils généraux ne servent à rien, c'est aussi les personnels que l'on injurie.

- Gérard Longuet, sénateur UMP de la Meuse.

« Nous savons parfaitement qu'il y aura des conséquences en matière de personnels. Nous demandons simplement au gouvernement de les évaluer.

*Au moment de la réforme Raffarin, ce sont plus de 100 000 fonctionnaires qui sont passés du statut de l'État ou statut territorial. Ce transfert avait déjà suscité une grande appréhension. Nous avons déjà passé, dans cet hémicycle, des heures de débats extrêmement difficiles et tendus sur cette question. Les sénateurs de la majorité avaient soutenu ce transfert, **parce qu'ils estimaient qu'un employeur proche serait, en définitive, plus humain qu'un employeur lointain.** Aujourd'hui ces personnels sont intégrés sans problème aux départements et aux régions et ne redemandent pas à redevenir des fonctionnaires d'État.*

La moitié des dépenses des collectivités territoriales correspond aux charges salariales. Si l'on veut réaliser des économies, il faudra bien réduire les effectifs à un moment ou à un autre.

On nous reproche d'avoir continué à embaucher. Mais c'est parce que nos administrations sont en contact quotidien avec les difficultés de nos compatriotes.

*Il est vrai que **le développement de l'intercommunalité n'a pas conduit à des diminutions d'effectifs dans les communes**, ce qui pose un problème majeur. C'est peut-être parce que l'embauche dans les communes et les intercommunalités sont aujourd'hui la seule porte ouverte vers le travail accessible à nos compatriotes qui ont des difficultés sociales. Cela est d'autant plus vrai que les services d'État ont réduit leurs effectifs.*

Il n'est pas choquant d'annoncer des diminutions d'effectifs.

L'amendement a le mérite de demander au gouvernement de présenter un rapport. Ce n'est tout de même pas le bout du monde. Nous aurions préféré, plutôt qu'un rapport, une vision

prospective de l'effort que l'État entend demander aux collectivités territoriales au nom de l'intérêt national.

Il ne s'agit pas de rassurer les fonctionnaires, mais d'informer les Français qui sont majeurs et vaccinés » !

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

« Les personnels sont d'abord inquiets à cause de la valse-hésitation du gouvernement. Un jour on leur dit que les départements sont utiles et vont être préservés. Un jour on leur annonce que les départements vont être supprimés. Puis on nous dit que les départements ruraux vont être conservés mais pas les autres. Tout cela est anxiogène ! Ce ne sont pas nos propos qui provoquent l'inquiétude, mais le comportement du gouvernement.

Les inquiétudes sont particulièrement vives dans les départements où la clause de compétence générale a été fortement mise en œuvre. Cette suppression annoncée pour les départements conduit de nombreux personnels, qui travaillent au service des missions choisies par les collectivités territoriales au titre de la compétence générale à se sentir menacés. Dans le Val-de-Marne, nous avons 76 crèches départementales, dans lesquelles travaillent plus de 1 500 personnes. Demain, le département supprimé qui reprendra cette compétence facultative ? Certainement pas la métropole. Quant aux communes avec quels moyens le feraient-elles ?

Le climat d'austérité dans les collectivités territoriales a des conséquences très importantes et pèse lourdement sur le climat qui règne parmi les personnels. Je pense qu'il est profondément injuste de faire peser la réduction des déficits publics de notre pays d'abord sur les collectivités territoriales. En somme, on prétend demander des efforts supplémentaires aux collectivités territoriales, alors que c'est l'État qui continue de creuser le déficit public ».

- Fabienne Keller, sénatrice UMP du Bas-Rhin.

« La réalité de nos départements et de nos régions est faite de ces personnels impliqués dans leur métier. La question n'est pas de rassurer ces personnels, mais de leur dire la vérité.

La réforme va faire évoluer très fortement les pratiques professionnelles des agents des départements et des régions, travailleurs sociaux, techniciens des collèges, chargés de projets culturels, agents du tourisme, agents du développement économique... Leur métier même va évoluer. Ces personnels ont un lieu de travail, ils ont un chef, ils ont leur place dans un organigramme. Tout cela va changer. Il ne faut pas oublier les réalités humaines.

Le projet de réforme inquiète aussi les administrations territoriales de l'État : la gendarmerie, l'organisation hospitalière, les tribunaux, avec la perte à venir du chef lieu de région.

Comment accompagner ces personnels et donner un sens à leur engagement ? Occulter le débat, c'est mépriser leur action et le cœur qu'ils mettent à leur engagement au service des territoires ».

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

« La question des personnels des collectivités territoriales est un vrai problème. Il ne faut pas pratiquer la politique de l'autruche, mais l'aborder ouvertement.

Le site du ministère de la réforme territoriale contient tout un argumentaire qui tend à rassurer les personnels concernés, notamment en rappelant les garanties statutaires.

L'opération de 2004 a été plutôt bien gérée pour les TOS et les anciens personnels de l'équipement. La RGPP a été beaucoup plus traumatisante. Mais on ne peut nier les effets cumulatifs pour des fonctionnaires qui ont été beaucoup baladés.

On va supprimer les cantons, mais le canton sert de maillage pour un certain nombre de services publics de l'État : gendarmerie, poste. C'est aussi sur le maillage des cantons que le conseil général s'appuie le plus souvent pour distribuer ses services publics ».

- Gérard Larcher, sénateur UMP des Yvelines.

« Alors qu'aucune étude ni aucune dialogue préalables n'ont eu lieu, alors que le dialogue social auquel le gouvernement tient tant va s'engager, nous sommes en train de légiférer sur des cartes, sans avoir aucune idée des conséquences ! Quand on veut parler de maîtrise des dépenses publiques, il faut en mesurer les conséquences. Il convient aussi de consulter les personnels, C'est la méthode du gouvernement qui est condamnée ».

Réponse du gouvernement :

- André Vallini, secrétaire d'État ;

« En 2004, le transfert s'est bien passé et aujourd'hui aucun fonctionnaire ne souhaite revenir en arrière. Allez visiter les collèges et les centres d'entretien routier. Cela a été compliqué. Il a fallu trois années. En 2007 tout était mis en place et stabilisé, à la satisfaction de tous.

En 1982-1983, le transfert était encore plus important. Pensez à la dévolution des Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS). Là encore, après une période d'inquiétudes et d'interrogations, le transfert s'est très bien passé.

La mutation que nous proposons suscite aussi des inquiétudes auxquelles nous répondrons de façon concrète et nous sommes sûrs qu'une fois de plus cela se passera bien.

*En revanche, les économies budgétaires doivent être au rendez-vous. Les Français mettent les économies budgétaires au premier rang des objectifs qu'ils assignent à cette réforme territoriale. Ce n'est pas le cas pour le gouvernement qui donne la priorité à d'autres objectifs : la clarification des compétences, la compétitivité des régions, la proximité avec les intercommunalités. **Les économies budgétaires n'apparaîtront que comme des conséquences. Les économies n'apparaîtront, d'ici cinq à dix ans, que comme une conséquence de cette réforme territoriale.***

Dans le bloc communal, se trouvent les gisements d'économies les plus importants. La mutualisation entre les communes et les intercommunalités a déjà commencé. La DGF baissera moins pour ceux qui mutualiseront leurs services.

*Il se trouve encore 13 400 syndicats intercommunaux alors que la loi de 2010 prévoyait qu'on devait les diminuer et les rationaliser. Les préfets ne sont pas allés jusqu'au bout de ce travail. 5 800 syndicats intercommunaux ont leur périmètre compris dans celui d'une autre intercommunalité. Ces syndicats intercommunaux gagneront sans doute, pour la plupart d'entre eux à être absorbés par les communautés de communes. Le budget des syndicats intercommunaux est de 17 milliards d'euros, soit 9 milliards en fonctionnement et 8 milliards en investissement. **Là se trouve aussi des gisements d'économies.** Je n'incrimine pas les élus qui sont des gestionnaires rigoureux, mais ils sont devenus les prisonniers d'un système complexe et très coûteux.*

Nous avons quatre ans, peut-être cinq pour assurer le transfert des personnels départementaux soit vers les régions soit vers les intercommunalités. C'est beaucoup !

Ce transfert sera avant tout juridique, et non pas toujours physique. Les personnels ne seront amenés à déménager que dans de rares cas, et, évidemment avec leur accord. Vous verrez, la plupart des services resteront là où ils sont. Les centres d'entretien des routes demeureront tels quels. Les collèges resteront à leur place. Le cas échéant une rationalisation s'opèrera en bonne intelligence entre les syndicats de personnels et les nouveaux responsables que seront les élus régionaux ou intercommunaux. Faisons donc confiance à l'intelligence collective ! Certes, il se peut que certains personnels de direction fassent l'objet d'un transfert. D'autres resteront dans les grandes villes de la région.

Il ne faut pas trembler avant d'avoir la fièvre !

L'amendement n'est pas adopté. Pour l'adoption : 71 voix. Contre l'adoption : 136 voix.

Cinquième amendement : il précise qu'on ne peut modifier le périmètre d'une collectivité territoriale, sans procéder par une consultation des électeurs du territoire par voie référendaire.

Défense de l'amendement :

- Gérard Le Cam, sénateur communiste des Côtes d'Armor.

« La loi de 2010 fixe les règles favorisant les fusions entre collectivités territoriales, la création de nouvelles collectivités territoriales et, dans certains cas, des modifications territoriales. Nous avons combattu cette loi. Nous considérons que les mêmes collectivités territoriales doivent exister sur tout le territoire, et disposer partout des mêmes prérogatives. C'est pour nous un principe républicain et l'un des fondements de l'égalité entre les citoyens.

*La loi doit prévoir les conditions de mise en œuvre de ces dérogations. **Il nous semble qu'une telle démarche ne peut aboutir qu'avec le soutien des citoyens et en organisant l'expression de la souveraineté populaire.***

Il nous semble nécessaire de préciser, dans la future loi, que toute modification de territoire d'une collectivité territoriale, de la plus petite à la plus grande, de même que toute création d'une nouvelle collectivité territoriale doivent être soumises à référendum, afin que les citoyens puissent faire part de leur accord ou de leur désaccord sur de tels projets qui les concernent au premier chef».

La commission émet un avis défavorable (car il faut simplifier les procédures).

Le gouvernement est du même avis.

Explications de vote :

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

*« Cet amendement est contraire à celui que nous avons voté tout à l'heure lequel insistait justement sur **la mise en œuvre de réponses différenciées et adaptées à la réalité de chaque territoire.***

*La possibilité de fusion département/région relève justement de la gestion différenciée des réalités territoriales. Je suis aussi pour la simplification. Je rappelle qu'en Alsace une tentative de création d'une collectivité unique a échoué, malgré un référendum au résultat majoritairement favorable, en raison de l'existence de verrous départementaux. **Laissons de la souplesse et n'imposons pas un référendum là où il y a consensus.***

Par contre, je suis favorable à un référendum d'initiative populaire. Il faut envisager un mécanisme permettant aux citoyens de demander un référendum sur le projet de fusion avec lequel ils ne sont pas d'accord ».

- Gérard Le Cam, sénateur communiste des Côtes d'Armor.

« Nous vous demandons simplement de faire confiance au peuple, de reconnaître la plénitude de sa souveraineté et de mettre en oeuvre la Constitution qui dit que la République est le gouvernement du peuple et pour le peuple. Il nous paraît naturel que toute modification des institutions locales soit soumise à référendum local ou national, suivant l'ampleur des modifications envisagées ».

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

« Les membres du groupe socialiste ne voteront pas cet amendement.

Nous voterons, j'espère, un amendement qui offrira aux départements une possibilité d'option pour une région ou une autre, avec l'accord des deux régions concernées, celle de départ et celle d'accueil. Ne compliquons pas cette procédure par des référendums. Je précise que les collectivités peuvent organiser un référendum si elles le souhaitent. Mais c'est elle à le décider et non à la loi de leur imposer, d'autant plus qu'il peut parfois s'agir d'un élément de blocage. Réfléchissons ensemble à la proposition d'ouvrir une possibilité de référendum citoyen lorsqu'un nombre suffisant de nos concitoyens l'aura demandé par le biais d'une pétition, mais essayons de donner de la souplesse au dispositif. Il me semble que nous pouvons faire évoluer la carte régionale dans la souplesse, si nous faisons confiance aux élus des différentes collectivités qui ont toute légitimité en matière de mise en place de nouvelles organisations territoriales ».

L'amendement n'est pas adopté.

► Le Sénat supprime l'article 1er du projet de loi, relatif à la délimitation de régions.

Discussion générale relative à cet article 1er (19 orateurs). Extraits.

- Fabienne Keller, sénatrice UMP du Bas-Rhin.

« Cet article fait référence au rapport du Comité Balladur, de 2 009, et au rapport Raffarin-Krattinger qui prônent en effet tous deux de réduire le nombre de régions. Mais des éléments de fond de ces deux rapports ne sont pas repris dans le projet gouvernemental : la répartition des compétences territoriales, le nécessaire maintien des départements, au moins pour une longue période, la prise en compte de la proximité, en particulier dans les zones peu denses, la concertation indispensable pour conduire de grandes réformes.

Il n'est dans votre projet question ni de réforme qualitative, ni de doter les régions de réelles compétences, ni d'un découpage cohérent. Ce texte n'a qu'un seul but : réduire coûte que coûte le nombre de région.

Nous voici en face d'un tableau abrupt dans lequel aucune question de fond n'est traitée : pas d'analyse des stratégies économiques et sociales communes des régions que l'on veut rassembler ; pas de cohérence avec les réseaux de transports ; aucune analyse des flux universitaires ; aucune étude des échanges et des dynamiques culturels ; rien sur les avis des acteurs des territoires, élus et

citoyens. **Le redécoupage territorial proposé est dénué de vision stratégique. À défaut d'un mariage d'amour, le gouvernement ne nous donne vraiment pas les arguments pour accepter un mariage de raison.**

Il y a des régions qui ont la chance de ne pas subir de redécoupage. C'est ce que nous demandons pour l'Alsace. Nous voulons préserver l'intégrité territoriale de notre région à identité forte. Si la fusion se faisait entre l'Alsace et la Lorraine, je demande que Strasbourg, seule métropole de l'est de la France, soit désignée comme chef-lieu.

Je vous propose de ne pas adopter une telle réforme, mal construite et mal engagée ».

- Yves Pozzo di Borgo, sénateur UDI de Paris.

« Une seule région a la taille mondiale, pour affronter les défis mondiaux : c'est l'Ile-de-France et la « ville-monde », le Grand Paris. Je sais que la région Rhône-Alpes est représentée à Shanghai et la région Alsace à Nankin, mais tout de même...

La loi MAPAM a créé la métropole du Grand Paris. C'est une avancée, mais encore imparfaite. Le Grand Paris doit correspondre à la région tout entière et ne pas être limité aux départements de la première couronne.

Le monde a changé, il ne correspond plus aux échelles géographiques que nous avons connues. La perception de l'espace et la gestion des déplacements ont été bouleversés par la mondialisation. Le XXI ème siècle est celui du phénomène de métropolisation. Les grandes capitales s'appréhendent maintenant comme « des villes-monde », ou « des villes-régions : New-York, Tokyo, Londres...Le Grand Moscou représente quatre fois la région Ile-de-France. Or, ce grand Paris-région a une grande faiblesse : il ne dispose pas d'une façade maritime. Le Havre et Rouen constituent déjà les ports de Paris. La façade maritime de la Haute-Normandie doit-elle être intégrée à la région Ile-de-France » ?

- André Reichardt, sénateur UMP du Bas-Rhin.

« Notre pays est en crise. Il doit se réformer. La réforme des collectivités territoriales a du sens. Elle peut contribuer à améliorer les choses.

*Si l'on veut porter une réforme territoriale, il faut avant tout parler de compétences et de leviers pour l'action économique, l'innovation, la recherche, la formation professionnelle. Il faut ensuite **réconcilier nos concitoyens, au premier chef la jeunesse, avec les institutions.** Il faut que nos concitoyens s'approprient les institutions. Enfin **il faut réformer l'État autant que les collectivités.***

Aujourd'hui, nous sommes appelés à discuter de la délimitation des régions. Est-ce la réponse pertinente à la situation ? La nécessité de boucler au plus vite le découpage pour pouvoir organiser les élections un an plus tard, nous oblige à renvoyer à l'automne le débat sur les compétences qui aurait dû constituer un préalable. Il s'ensuit une grande perturbation des débats.

*Une réforme territoriale doit se construire sur le dialogue, dans la durée et de manière partagée. **Or, en l'espèce, on en arrive à des niveaux d'improvisation inédits. Vous avez pris la réforme à l'envers. Il convient d'y mettre fin en supprimant l'article 1er ».***

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

« Je suis très perplexe.

L'article 1 contient des points positifs : Il manifeste qu'il faut vraiment une réforme. Les Girondins doivent être les plus réformateurs car la décentralisation mourra de conservatisme si elle n'est pas capable de se réformer. Nous voyons bien que tous les acteurs doivent fournir des efforts, y compris financiers, et que, si les collectivités n'entraient pas dans ce mouvement de réforme, elles seraient immobiles et par conséquent condamnées. Je n'ai rien contre l'idée de grandes régions. Je pense que les grandes régions, à condition qu'elles remplissent des missions stratégiques, qu'elles deviennent de réelles puissances, peuvent être de véritables facteurs de rénovation de notre décentralisation.

Mais je relève deux problèmes graves. Premièrement, se pose le problème de la cohérence d'ensemble de cette réforme et notamment celui de la cohérence entre grandes régions et départements. Je suis prêt à accepter l'idée de grandes régions, mais à condition que les questions de proximité soient traitées à l'échelon départemental. Deuxièmement, je pense que la carte qui sera issue de nos travaux devra être pourvue d'une forte légitimité. Nous rendrions notre travail très fragile si nous donnions le sentiment que cette carte résulte d'un arrangement entre notables. Nous donnerions le sentiment d'élaborer une carte d'en-haut pour un public d'en bas qui attend d'être associé au débat. Il faut se donner du temps pour que cette réforme gagne en légitimité. Il faut qu'on réalise plus d'études. Il faut qu'on mène plus de débats. Il faut qu'on accorde une place plus grande à la démocratie locale. Il faut que la carte puisse être largement acceptée.

Nous sommes prêts à prendre part au débat, à condition qu'il ne soit ni brutal ni expéditif, en automne, lors de la deuxième lecture. Je suis donc en faveur du rejet de l'article 1er, tout en restant ouvert ».

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

« À force de discuter, l'organisation future des territoires commence un peu à se dessiner. Mais nous avons été beaucoup ballottés : la Champagne-Ardenne avec l'Alsace et la Lorraine, la Champagne-Ardenne avec la Picardie, la Champagne-Ardenne avec la Lorraine seule, car l'Alsace veut garder son identité... IL faudra bien un jour décider. On le ferait plus facilement si on avait commencé en fixant les compétences. Autrement, nous ne disposons pas d'une argumentation sérieuse pour aller dans un sens ou dans un autre.

Il faut que la carte résulte d'une consultation locale, qu'elle vienne de la base et remonte à nous. Est-ce que cela pourra être réalisé avant la seconde lecture » ?

- François Grosdidier, sénateur UMP de la Moselle.

« Il existe deux écoles : la première préconise le rapprochement des départements et des régions ; la seconde prône la création de grandes régions et le maintien des départements. La simplification, la clarification, la rationalisation et l'optimisation, pour que nous soyons plus efficaces en dépensant moins, plaident plutôt pour le rapprochement entre le département et la région, un strict partage des compétences, la fin des doublons, une parfaite coordination qui ne peut être mieux assurée que par un élu unique, le conseiller territorial. Mais vous avez commencé par défaire ce qui avait été fait d'intelligent. Quelques années après, vous essayez d'atteindre le même objectif, en disant le contraire. C'est un non sens que de dessiner des grandes régions en annonçant la fin des départements. Ainsi, il n'y aurait rien entre l'intercommunalité et la grande région ?

L'idée que la fusion s'impose pour tenir la compétition interrégionale européenne est une vision superficielle et parisienne. Je vous invite à comparer la Sarre et la Lorraine. La Sarre est moins peuplée, mais dispose de moyens d'action considérablement supérieurs à ceux de la Lorraine. Et je ne parle pas du Luxembourg, trois fois moins peuplée que la Moselle, mais combien plus puissant !

La Lorraine coopère déjà avec l'Alsace et la Champagne-Ardenne, mais n'a pas besoin de fusion pour cela. La Lorraine a aussi besoin de ses départements.

C'est l'importance des prérogatives et la concentration de moyens qui donnent la force aux leviers de l'action publique. Cette force se perdra dans d'immenses régions sans identité, sans légitimité et qui nourriront des antagonismes internes – le phénomène apparaît déjà entre les futures capitales régionales !

Le découpage est déraisonnable dans son principe. Il l'est encore plus dans ses modalités : il a été décidé en un après-midi, au Château. Les cris des gens bien en cour ont été entendus. Madame Royal, Madame Aubry et Monsieur Le Drian ont été satisfaits. Ceux qui sont tombés en disgrâce, comme Monsieur Ayrault ont prêché dans le désert. Le plateau de Langres disposera d'une façade maritime, contrairement à la région parisienne ! »

- Jacques Mézard, sénateur RDSE du Cantal.

« Je partage, ainsi que les membres de mon groupe, les propos de Monsieur Raffarin.

La vision technocratique des médias parisiens ne correspond plus du tout à ce qui se passe au sein de nos territoires. C'est ainsi que « le Monde », dans une vision boboïste, écrit : « Au Sénat UMP, PCF et radicaux de gauche sabotant la réforme territoriale ».

Monsieur le Ministre, malgré vos propos lénifiants, nous n'avons obtenu aucune précision réelle du gouvernement concernant l'évolution de la carte. Nous n'avons pas obtenu de réponse sur la possibilité pour les départements d'opter immédiatement. Aucune précision sur une éventuelle modification du système électoral. Pas de réponse sur la représentation des départements à faible démographie. Aucune réponse sur le maintien ou non des conseils départementaux. Allez-vous ou non dévitaliser les conseils départementaux ? Comment s'opérera le transfert des personnels des départements ruraux vers les métropoles régionales ? Toutes ces questions justifient des réponses précises ».

- Christian Bourquin, sénateur RDSE des Pyrénées-Orientales.

« Mon intervention va dans le droit fil de celles de Monsieur Raffarin et de Monsieur Mézard.

Nous savons bien que c'est à l'automne que le vrai texte et la vraie carte seront proposés. Le bras exécutif du gouvernement s'appelle l'Assemblée nationale !

*Pour ce qui concerne les conseils généraux, il convient de distinguer le milieu urbain et le milieu rural. Mais **on ne sait pas déterminer où s'arrête l'urbain et commence le rural !** Un travail énorme devra être mené sur ce point. Et de quel rural s'agit-il ? Est-ce celui où les vaches broutent ou celui des constructions secondaires ?*

L'Europe n'est pas composée que de grandes régions. On en trouve également des petites qui fonctionnent très bien. Des régions sont tout à fait fondées à refuser la fusion ».

- Éric Doligé, sénateur UMP du Loiret.

« On nous affirme que la révision de la carte régionale engendrera des économies, mais celles-ci seront-elles dégagées à court terme, alors que c'est aujourd'hui que la situation de la France est dramatique ? Si vous avez des chiffres, Monsieur le Ministre, donnez-les nous.

Quel est l'avenir des contrats de plan État/région ? Quels investissements pourront-ils être assurés par les départements ? Et les intercommunalités ? Cela peut être terrible pour le secteur des bâtiments et des travaux publics.

Les deux extrémités de la région Centre-Limousin-Poitou-Charentes seront distantes de 600 kilomètres ! Au lieu d'avoir cinquante élus pour un département, en additionnant les conseillers généraux et les conseillers régionaux, il n'y en aura plus que cinq ou six.

On peut aussi soutenir l'idée de créer des régions encore plus grandes et moins nombreuses, par exemple Centre-Pays-de-la-Loire et Bretagne, ce qui renforcerait l'obligation de garder les départements.

Vous avez présenté ce projet de loi en premier, dans l'espoir d'en obtenir l'adoption avant que nous n'entrions dans l'année précédant les élections régionales. Mais nous ne sommes tout de même pas à trois mois près. Si vous nous donnez du temps, je suis sûr que nous aboutirons à un accord presque unanime ».

- Jean-Claude Lenoir, sénateur UMP de l'Orne.

« Concernant les régions, nous devons prendre le temps nécessaire à la réflexion.

Nous nous regroupons derrière les propositions très ouvertes de Jean-Pierre Raffarin Ne refusez pas cette main tendue ».

- Philippe Bas, sénateur UMP de la Manche.

« Le gouvernement demande au législateur de procéder immédiatement, par voie d'autorité, en se fondant sur le pouvoir de la loi. Nous répondons qu'il n'est pas souhaitable d'agir ainsi, sans concertation préalable. Le gouvernement part au fond du principe que si on ne réforme pas à la hussarde en la matière, on n'y arrivera jamais. Nous lui répondons que si l'on découpe les régions de manière brutale, sans concertation, on n'obtiendra pas le sentiment d'adhésion permettant à ces ensembles de fonctionner convenablement. Seules une cohésion, une ambition permettront aux politiques régionales de se déployer.

*Bien sûr, vient un moment où il faut trancher. Mais si chacun a pu donner son avis, le législateur, le gouvernement, les préfets, les élus locaux, les citoyens, on obtient plus facilement des résultats. La restructuration de l'intercommunalité en est un bon exemple. Les collectivités locales sont appelées à se regrouper. Elles discutent entre elles ; Elles organisent des réunions avec les citoyens. Une carte départementale est élaborée entre le préfet et une commission d'élus. Nous vous demandons de faire la même chose pour les régions. **Donnez une chance au dialogue avant de procéder par voie d'autorité en légiférant. Nous avons largement le temps de le faire. Prenons aussi le temps de discuter, préalablement, des missions des régions.***

Il est maintenant clairement établi que la méthode du gouvernement n'est pas la bonne ».

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

« Nous sommes au cœur de la réforme qui nous est proposée.

*L'exposé des motifs est peu loquace sur les objectifs. L'étude d'impact en dit un petit peu plus. Quel est donc l'objectif premier ? Il nous est demandé **d'adapter notre pays à une perspective d'Europe fédérale et libérale.** Le deuxième objectif est celui du redressement de notre économie et de nos comptes publics. Les conséquences des fusions de régions ne sont pas vraiment étudiées. Les économies sont affirmées mais pas du tout démontrées. La création de grandes régions devrait au contraire entraîner des surcoûts. La diminution de leur nombre renforcerait la puissance de nos régions. On ne dépasse pas le stade de l'affirmation sans preuve. Il serait intéressant que nous puissions débattre de la notion de puissance ! **La fusion de deux régions pauvres ne fera jamais une région riche.***

Pourquoi établir une comparaison avec les Länder allemands, en oubliant de mentionner que cette puissance est étroitement liée aux pouvoirs et aux moyens qu'ils tirent de leur constitution fédérale.

Quelle puissance devrait atteindre nos régions ? Au service de quels objectifs ? Malheureusement rien n'est dit à ce sujet. On risque de transformer les régions en monstres technocratiques, avec moins de missions et plus de gestion.

On s'apprête à mettre en place des structures encore plus éloignées des citoyens et comptant moins d'élus.

*Nous proposerons de supprimer l'article 1er, **ce qui nous permettra d'avoir la première lecture du projet sur les compétences avant la deuxième lecture du projet sur les découpages** ».*

- Louis Pinton, sénateur UMP de l'Indre.

« Selon moi, le cœur du problème se situe dans la relation entre le département et la région. Tant qu'on ne réglera pas cette question, on risque de ne pas résoudre le problème de l'architecture territoriale.

Les territoires ruraux vont énormément souffrir du traitement qui nous est proposé aujourd'hui. Nous ne pouvons pas adopter des mesures dévastatrices pour 80 % de notre territoire. Il faut prendre son temps, sinon nous risquons de mettre à mal notre équilibre national ».

- Philippe Dallier, sénateur UMP de Seine-Saint-Denis.

« Il est fort à parier que l'article 1er va connaître un sort funeste, vidant ainsi de sa substantifique moelle le projet de loi que vous nous présentez. Je crois que notre vote sera le meilleur service que nous puissions rendre au gouvernement, car il lui donnera du temps.

*Il est déjà arrivé que le Sénat rendant copie blanche en première lecture, facilite une bonne solution en deuxième lecture. C'était le cas, par exemple, pour la métropole parisienne lors de la discussion de la loi MAPAM. Monsieur le ministre, où est l'urgence ? Pourquoi ne pas s'accorder l'été et le début de l'automne pour retravailler le texte et pour faire en sorte de trouver une bonne solution, non pas pour deux ou trois ans, mais pour les cinquante ans à venir. **Revenez avec un texte qui nous permette à la fois de discuter des compétences, des moyens et des périmètres** ».*

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

*Il faut prendre le temps nécessaire au débat. Laissez-nous quelques semaines, pas dix ans. Il est assez cohérent de travailler sur cette carte à l'automne prochain, lors de la deuxième lecture, en lien avec la discussion des compétences visées par le second projet de loi. Mais **il ne faut pas que ce choix s'apparente à des manœuvres dilatoires de ceux qui souhaitent surtout que rien ne bouge**. On ne peut pas, d'un côté, soutenir qu'il faut attendre pour dessiner la carte, et, de l'autre, ne pas étudier sérieusement la méthode qui fixera le processus en vue de régions plus grandes. La cohérence entre les deux projets de loi est manifeste : les grands schémas prescriptif de développement économique et d'aménagement du territoire ont pour corollaire l'émergence de régions plus grandes. Si nous laissons du temps pour que les acteurs locaux déterminent les nouveaux périmètres, il faut aussi considérer la possibilité qu'ils ne se mettent pas d'accord et donc le droit pour l'État et le gouvernement de régler d'en-haut les questions pendantes, après le dépassement d'un délai de rigueur. **Si la volonté de ne pas bouger perdure, il est légitime que le gouvernement tranche.***

Je laisse de côté la question des départements, qui n'est prévue dans aucun des deux projets de loi, à un débat ultérieur ».

- Gérard Roche, sénateur UDI de la Haute-Loire.

« Il y a tout de même des silences qui sont assourdissants. Que deviendront les communes dont personne ne parle ? Quelle sera la nouvelle fiscalité locale qui donnera des recettes plus importantes aux collectivités territoriales et, en particulier aux nouvelles régions dont les missions seront énormes ? La disparition des départements, en 2 020 est-elle déjà inscrite, en filigrane, dans les deux textes actuels ?

C'est très important pour les sénateurs car cela concerne leurs grands électeurs ! Nous sommes les élus des territoires, c'est pourquoi le sort des territoires nous concerne tant.

Supprimer l'article 1^{er} signifie envoyer une copie blanche à l'Assemblée nationale. Beaucoup de membres de mon groupe considèrent qu'il est de notre devoir d'écrire cette page. Nos grands électeurs ne comprendraient pas que nous ne saisissons pas cette occasion pour amender le présent texte. C'est nous l'Assemblée des territoires, pas l'Assemblée nationale ! ».

- Marie-Noëlle Lienemann, sénatrice socialiste de Paris.

« Je tiens à exprimer les grands doutes que me fait éprouver cette réforme.

Je reprends l'engagement N° 54 du candidat-président. Il n'était pas question de modifier les différents échelons et encore moins de faire disparaître les départements. Le discours du Président lors des États généraux de la démocratie territoriale, en octobre 2012, constituait un plaidoyer tout à fait convaincant sur l'utilité du département. Il était centré sur l'autonomie renforcée des collectivités et sur la nécessité de clarifier les compétences. IL annonçait le maintien et même le renforcement des dotations aux collectivités locales. C'était pour nous tous notre feuille de route.

Les choses ont évolué : nous en sommes à examiner aujourd'hui des réformes qui ne figuraient pas dans les programmes gouvernement, et, inversement, à ne pas discuter de réformes qui figuraient dans ce programme comme la réforme fiscale, les outils fiscaux et financiers qui seront donnés aux collectivités locales pour répondre à leurs compétences et aux besoins des populations.

Si on engage de nouvelles réformes, mieux vaut qu'elles rassemblent la majorité de laquelle le Président tire sa légitimité et qu'elles rassemblent les Français. Ce n'est pas le cas. Lisons les très nombreuses délibérations des collectivités qui s'opposent à la réforme telle qu'elle est conçue. Entendons les interrogations et les protestations émanant de toutes les composantes de la société civile.

***Poser le postulat que pour être compétitif, il faut être gros qu'il faut ressembler aux autres Européens, ne paraît pas soutenable.** Il existe, en Europe une série de régions qui sont petites et qui sont néanmoins performantes. La fusion des régions coûtera cher pendant plusieurs années, avant qu'elle ne permette de réaliser des économies, somme toute assez limitées. Une étude très poussée sur ce sujet a été réalisée à propos de la fusion des deux Normandie La fusion coûterait 15 millions d'euros et pendant huit à neuf ans les dépenses continueraient s'augmenter. C'est seulement au bout de la neuvième année que les dépenses commenceraient à baisser au rythme de 0,3 % à 0,5 % par an. 4 000 emplois seraient transférés de Caen à Rouen et l'on peut imaginer ce que serait le coût pour Caen de la perte de 4 000 emplois.*

Je suis plus que sceptique sur l'économie financière que représente la fusion.

Je suis convaincue de l'intérêt qu'il y a à maintenir les départements, sauf les départements-métropoles. Je suis persuadée que le département reste un échelon utile, pertinent pour les politiques

*de solidarité et péréquation entre les zones urbaines et les zones rurales, car **il n'y a pas plus d'urbain total que de rural total. Nous sommes toujours dans une symbiose.***

C'est d'abord le désengagement de l'État qui est en cause dans l'imbroglio des compétences. On pourrait abondamment illustrer cette affirmation, en examinant ce qui se passe à propos du logement. Au fur et à mesure que l'État a baissé l'aide à la pierre, la complexité des politiques des collectivités locales, incapables de prendre le relais, a paralysé la production ».

- Didier Guillaume, sénateur PS de la Drôme.

« Les discussions sur l'article 1^{er} ressemblent à une nouvelle discussion générale.

Encore une fois, on mélange tout. Certains sont pour des grandes régions, d'autres pas ; certains veulent supprimer les départements, d'autres pas ; certains avancent que ce qui est possible en zone rurale ne l'est pas forcément en zone urbaine ; certains sont départementalistes, d'autres régionalistes... Et pourtant, il faut parvenir à un accord.

Nous pouvons continuer à repousser la discussion, mais si vous souhaitez que les élections locales se tiennent en 2015, il faut s'opposer à un tel report.

Pensez-vous sérieusement que beaucoup de sénateurs vont travailler sur les projets de loi aux mois d'août et de septembre, alors que les élections sénatoriales auront lieu en octobre ? Nous avons le temps de travailler demain et après-demain. Suspendons la séance. Réunissons la commission spéciale et, sur la base de l'ouverture de Monsieur Raffarin, trouvons un accord sur le socle : de grandes régions, le maintien des départements en zone rurale et le droit d'option des départements concernant leur rattachement régional ».

- Isabelle Debré, sénatrice UMP des Hauts-de-Seine.

« Ce n'est pas ce qu'a demandé Monsieur Raffarin. Monsieur Guillaume nous trompe. Il a demandé que l'on prenne le temps d'écouter les élus de la base afin d'établir la carte. Vous proposez que nous nous réunissions pendant deux jours pour établir cette carte ! »

Réponse du Gouvernement à la discussion générale sur l'article 1^{er} :

- Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur.

« Ce matin encore, nous étions obligés de justifier de la pertinence de la réforme. Après le déjeuner, on nous explique que celle-ci est possible et qu'il faut prendre du temps pour la réaliser. Débattons encore trois heures et nous la ferons ensemble ! Nous progressons. Vous ne contestez plus la nécessité de cette réforme et du rapprochement des régions pour obtenir un tissu de collectivités territoriales plus fort et plus puissant.

Nous avons décidé d'agir et de proposer à la délibération du Parlement des projets de loi qui transformeront profondément notre pays. Nous considérons que la France a besoin d'être réformée, transformée, mais nous ne voulons pas le faire de façon autoritaire et unilatérale. Nous voulons y parvenir avec vous. C'est pourquoi, j'ai indiqué que nous étions prêts à donner à avis favorable à des amendements provenant de toutes les travées, dès lors que leur adoption permettrait d'améliorer le texte.

La carte que nous vous proposons est-elle pertinente ? Nombre d'entre vous sont favorables à la réforme et au rapprochement des régions, mais considèrent que la carte proposée n'est pas la bonne. Et pourtant ils estiment que la discussion sur l'article 1^{er} ne doit pas être poursuivie, que cet

article doit être supprimé. Ils proposent que nous nous revoyions plus tard, lorsque les esprits auront mûri. Discutons plutôt maintenant pour l'améliorer. Je sais que c'est difficile, car **il y a autant d'avis que d'élus dans les territoires**. Les élus locaux ne sont d'ailleurs pas toujours du même avis que les Parlementaires de leurs territoires. Des parlementaires et des présidents de région sont défavorables à cette carte et souhaitent en proposer une autre. Qu'ils la proposent ! **Il était difficile de présenter une carte qui fasse l'unanimité, car cette carte n'existe pas**. S'il en faut une autre, travaillons, amendons, réfléchissons ensemble pour obtenir le meilleur compromis possible. Mais il faut faire en sorte qu'il n'y ait pas plus de régions que dans le texte initial, sans quoi l'objectif initial ne serait pas atteint. Dès lors que ce principe est respecté, nous sommes prêts à accepter bien des amendements émanant de toutes les travées du Sénat, susceptibles d'améliorer la carte.

Nous avons accepté le droit d'option des départements dès lors qu'une carte initiale existe. Un droit d'option sans carte n'a pas de sens.

Quant au plafond du nombre d'élus par région et du nombre minimal d'élus par département, notamment dans les départements les plus ruraux des régions les plus grandes, des problèmes peuvent surgir. J'en conviens. Des amendements ont été préparés sur ce sujet et le gouvernement est prêt à engager le débat avec vous.

Pour ce qui concerne l'avenir des départements, ne bloquons pas la carte régionale pour cette raison. La question de l'avenir des départements n'est pas inscrite dans le projet de loi que nous examinons. Je vais vous expliquer pourquoi. Cette réforme a pour objet des intercommunalités fortes, des régions puissantes, des administrations déconcentrées de l'État améliorées. Et ce n'est qu'à l'horizon 2020, dans six ans, qu'est envisagée la suppression des conseils départementaux, sans préjudice pour la solidarité et la proximité. **Nous avons six ans pour en parler.**

Une autre question est lancinante depuis ce matin : elle concerne les économies et les fonctionnaires.

Vous qui hurlez aujourd'hui, vous avez supprimé pendant des années un nombre de fonctionnaires considérable sans vous émouvoir à aucun moment des conséquences que cela pouvait avoir sur les services publics, sur la proximité ou sur l'administration des territoires, sur le moral des fonctionnaires. Par exemple dix mille policiers et soixante mille enseignants. Et voilà que maintenant vous vous affligez sur le sort des fonctionnaires, sans doute parce que vous vous trouvez dans l'opposition. Nous ne menaçons pas les fonctionnaires. **Nous nous proposons au contraire de renforcer l'administration déconcentrée de l'État sur les territoires.** Voilà pour ce qui concerne les fonctionnaires de l'État. Pour ce qui concerne les fonctionnaires des collectivités territoriales, vous prétendez que la fusion des régions entraînera des transferts massifs de personnels d'une capitale à l'autre. Soyons sérieux : Caen ne perdra pas 4 000 fonctionnaires. Nous traiterons ce sujet d'une manière sérieuse et méthodique.

Quand nous avançons la nécessité de faire 50 milliards d'économies, vous voulez en faire 100 milliards. Quand on propose des politiques destinées à faire ces économies vous dites que ce ne sont pas les bonnes. Expliquez-nous comment, dans quels secteurs, avec quels choix, vous comptez faire 100 milliards d'économie, sans supprimer une seule dépense ! En rassemblant les ressources humaines des régions qui fusionnent, il est possible de faire des économies. En transférant les collègues et les routes aux régions, nous permettons à celles-ci de mettre en place une politique d'achats groupés, sources d'économies. En agissant ainsi depuis deux ans, l'État a économisé 2,5 milliards d'euros. Tous les départs en retraite ne seront peut-être pas remplacés dans les collectivités locales, dès lors que les regroupements permettront des rationalisations. Toutefois, cela ne veut pas dire qu'il n'y aura pas de licenciement. Il ne faut pas faire peur aux fonctionnaires qui sont aujourd'hui en poste. **Cela veut dire que par l'effet de la mutualisation et de la rationalisation, nous serons capables de faire des économies de fonctionnement.**

Pendant des années, vous avez soutenu que les collectivités locales devaient dépenser moins pour investir plus. Quand nous prenons des mesures qui permettent de réaliser cet objectif, vous n'êtes plus d'accord.

La vie publique française s'épuise de ces positionnements ou, lorsqu'on est dans la majorité, on propose une chose et, lorsque l'opposition la met en oeuvre parce qu'on ne l'a pas accompli soi-même, cela devient une mauvaise idée.

*Nous allons procéder à des réorganisations. Non cela ne nuira pas aux fonctionnaires. Oui cela permettra de faire des économies de fonctionnement. Cela permettra d'investir dans les services publics. **Il n'y aura pas de croissance en France, s'il n'y a pas de maîtrise de nos dépenses de fonctionnement.***

Quant aux fonctionnaires de l'État, nous ne sommes pas obligés de concentrer tous les services publics dans les capitales des régions de demain. Nous pouvons très bien concevoir des collectivités locales avec une assemblée délibérative, une préfecture de région et des services publics dotés d'une unité de commandement, mais répartis sur l'ensemble du territoire.

La peur du décrochage des territoires ruraux est légitime. Toutefois, ce décrochage n'est pas devant nous à cause de notre politique ; voilà des années qu'il se produit. Cette tendance ne s'accroîtra pas si nous engageons une politique qui consiste, via l'administration déconcentrée de l'État, non à reprendre du pouvoir aux collectivités locales, mais à déployer et à développer sur les territoires, en particulier ruraux, un certain nombre de compétences aujourd'hui centralisées. Les collectivités locales devront aussi déployer leurs compétences dans la proximité, notamment dans les territoires ruraux.

Nous ne pouvons pas réformer un pays en agitant des peurs. Nous ne pouvons pas réformer un pays si l'on martèle en permanence l'idée que tout changement se traduira par des services qui reculent et des citoyens qui s'éloignent du centre de décision publique ».

► Sont alors présentés et discutés trois amendements demandant la suppression de l'article 1^{er}

Premier amendement, déposé par 33 sénateurs UMP

Défense de l'amendement :

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

« Nous prétendons que la carte régionale doit être la conséquence des moyens et des compétences dévolues à chaque niveau territorial.

Monsieur le ministre, je ne vous avance aucune avancée dans vos réponses, ni sur la taille des intercommunalités, ni sur le maintien d'un département équilibré à la fois amortisseur social et aménageur du territoire.

S'il faut faire des économies en groupant les achats, alors recentralisons ! Alors, nous tuerons les entreprises locales ! L'achat groupé me semble représenter une économie minime. Il peut se faire par accord entre collectivités et les fusions ne sont pas nécessaires.

Nous refusons l'article 1^{er} car les éléments de la réforme ne sont pas présentés dans le bon ordre. Nous pourrions peut-être nous prononcer en deuxième lecture »

Deuxième amendement de suppression, présenté par un sénateur UMP et deux sénateurs UDI

Défense de l'amendement :

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

« En ce qui concerne les départements, le problème n'est pas ce qui est inscrit ou ce qui n'est pas inscrit dans les projets de loi, mais les propos du Président de la République. Celui-ci a déclaré que les départements avaient vécu et qu'ils allaient disparaître à l'horizon 2020. Mais peut-être les propos du Président de la République n'ont-ils pas d'importance pour les membres du gouvernement ! Ces propos ont été repris par le Premier Ministre. Ce n'est donc pas écrit dans le texte, mais cela apparaît tout de même au moins de façon subliminale. Je crois pas plus à la parole du Président de la République qu'à celle de ses ministres.

L'Eure-et-Loire, le Loir-et-Cher et le Loiret ont créé une centrale d'achat commune et réalisé 5 % d'économies sur leurs achats. Ils n'ont pas eu besoin d'une loi pour se regrouper.

Vous n'avez pas une majorité derrière vous. La plupart des membres de votre majorité sont plus proches de nos positions que des vôtres ».

Troisième amendement de suppression, présenté par la groupe Communiste, Républicain et Citoyen »

Défense de l'amendement :

- **Éliane Assassi, sénatrice communiste de la Seine-Saint-Denis.**

*« **Nous sommes pour la construction populaire d'une sixième République.** Nous sommes donc pour la réforme. Mais réformer pour quoi faire et au service de qui ?*

Les enjeux vont bien au-delà du fait de redessiner la carte des régions. Quels moyens donnera-t-on aux régions ? De quelle autonomie financière disposeront-elles ?

*Le projet de loi ne parle pas en effet des départements. Mais l'étude d'impact pointe le bout de l'oreille. Elle dit : « Avec l'augmentation de la taille minimale des EPCI à fiscalité propre à 20 000 habitants, la recomposition de la carte régionale et le transfert d'importantes compétences de départements aux régions et aux EPCI à fiscalité propre **le gouvernement met en place les conditions nécessaires à la suppression des départements en tant que collectivités territoriales** ».*

Avis de la commission sur les trois amendements de suppression :

- **Michel Delebarre, sénateur socialiste du Nord, rapporteur de la commission spéciale.**

« Pour ma part, je préférerais que nous poursuivions le débat. La commission spéciale a majoritairement émis un avis favorable sur ces amendements contre l'avis du rapporteur. Elle s'est trompée. C'est tout.

Pourtant, en commission, tous les sénateurs ont dit qu'ils étaient prêts à redessiner la carte. Je me suis dit que si on se donnait du temps, on pourrait refaire cette carte assez facilement. Si j'étais vous, monsieur le ministre, je nous laisserais la soirée pour redessiner la carte. Nous pourrions suspendre la séance pour cela. Je ne sens pas tellement d'enthousiasme pour cette proposition. Ce sera donc pour la seconde lecture ».

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

« La commission s'est exprimée deux fois en décidant de ne pas élaborer une carte. C'est peut-être regrettable, mais c'est comme cela. »

Madame Assassi a eu raison de citer l'étude d'impact. L'existence du département est en cause. C'est une raison suffisante pour expliquer le blocage.

La commission a bien enregistré des amendements tendant à redessiner la carte, mais ils sont contradictoires et on ne voyait pas du tout à quoi on aboutissait. On était d'accord pour créer une région Poitou-Charente-Aquitaine-Limousin. On avait proposé Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne, mais l'Alsace a dit qu'elle n'en voulait pas. On a proposé Nord-Pas-de-Calais-Picardie, puisque Picardie et Champagne-Ardenne avaient été démariées, mais le Nord-Pas-de-Calais ne voulait pas de ces gens-là. Une région Pays-de-la-Loire-Centre est envisagée, mais les Pays-de-la-Loire préféreraient aller avec la Bretagne. On a démarié Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées estimant que c'était deux grosses régions et qu'elles ne pouvaient pas former une communauté évidente. Tout cela ne donne pas encore une carte. Nous aurions pu tout de même en présenter une, quitte à ne pas plaire à certains membres de la commission. Mais une carte n'a pas de raison d'être si on ne définit pas les compétences.

Je peux comprendre des arguments qui concernent les solidarités territoriales. Je peux aussi tenir compte des élus qui ne veulent pas perdre leur place, bien que je n'aime pas les potentats locaux.

Je pense que la réforme qui nous est proposée nécessite un peu de temps. IL faut au minimum consulter les élus locaux, ce que n'a absolument pas fait le gouvernement. Nous reviendrons calmement sur ces questions, en même temps que sur celle de la répartition des compétences et de l'avenir des départements. Je suis convaincu que le Sénat, dans son rôle constitutionnel, saura alors faire une loi, avec vous, monsieur le ministre, une loi solide, une loi d'avenir ».

Avis du gouvernement sur les amendements de suppression :

- Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur.

« Le gouvernement est défavorable à ces amendements. »

Pour redessiner une carte, il faudrait prendre du temps, attendre encore, attendre toujours. Si vous supprimez l'article 1^{er}, il sera soumis à l'Assemblée nationale.

L'idée qu'il faudrait arriver en deuxième lecture avec une page blanche et que l'été aidant les esprits auront mûri n'est pas une bonne idée. Dire qu'il suffirait d'un été pour réussir, c'est refuser de voir que c'est beaucoup plus difficile que cela.

Vous voulez modifier la carte. Commençons tout de suite ».

Explications de vote sur les amendements de suppression (11 orateurs) :

- Michel Boutant, sénateur socialiste de Charente.

« Ne perdons pas un moment. Il faut savoir s'investir pleinement dans des contre-propositions. Depuis le 2 juin, c'est-à-dire depuis notre connaissance de la carte, nous avons entamé des consultations locales. Nous sommes partis de la base comme vous le demandez. Cela nous permet

de faire des contre-propositions étayées par l'avis du terrain. Les conseils généraux des quatre départements de Poitou-Charentes et de la région, les parlementaires se sont réunis et sur 160 élus présents ce jour-là un seul s'est opposé à l'idée d'une union Aquitaine-Poitou-Charentes-Limousin. S'y ajoutent les délibérations remontant des communes qui vont toutes dans le même sens.

À un moment, il faut savoir dépasser ce qui nous sépare pour faire des propositions et ensuite le jeu politicien reprend son cours !

- Vincent Delahaye, sénateur UDI de l'Essonne.

« À propos du millefeuille, nos concitoyens constatent l'existence d'un problème de lisibilité, mais aussi d'efficacité et de coût. Il faut traiter le problème dans son ensemble et pas seulement en redessinant la carte des régions.

Le gouvernement a rétabli ce qu'il avait supprimé : la clause de compétence générale qui permet à plusieurs collectivités d'intervenir sur un même sujet. C'est un facteur de dépenses, de coûts et d'inefficacité.

*Je suis donc pour que l'on réforme le millefeuille. Toutefois, la méthode adoptée pose problème. En effet, on nous affirme que le Sénat devrait dessiner la carte des régions. Or cette carte a été établie par le Président de la République, à l'Élysée, après avoir pris l'avis de quelques amis et il a décidé de l'imposer par le haut. **Il faudrait qu'enfin nous devenions une démocratie un peu adulte !** Quand d'autres pays réforment, ils recherchent le consensus. Nous devons débattre sur une carte qui arrive d'un seul coup, en surprenant tout le monde, et le tout à toute vitesse, car il y a urgence ! Cette méthode est mauvaise. Nous n'avons pas assez d'éléments pour nous prononcer.*

*Nous sommes embarrassés au groupe UDI. D'un côté, nous avons envie de montrer que nous souhaitons aller de l'avant. De l'autre, nous voyons bien que le texte qui nous est présenté est nettement insuffisant. Nous déplorons que le Haute-Assemblée présente une page blanche qui signifie que si nous arrivons à nous mettre d'accord contre des textes, nous avons beaucoup de mal à nous entendre sur un contre-texte. Nous avons décidé de donner sa chance à la discussion. **Nous ne voterons donc pas les amendements de suppression**, même si nous comprenons les motifs qui ont présidé à leur dépôt ».*

- Roger Karoutchi, sénateur UMP des Hauts-de-Seine.

« Ce texte est évolutif. Il est d'autant plus susceptible d'évoluer que l'on a le sentiment que les options du gouvernement ne sont pas définitivement stabilisées, qu'il s'agisse du sort des départements, des compétences ou des moyens financiers.

En supprimant l'article 1^{er} nous supprimons la carte et nous envoyons à l'Assemblée nationale un texte sans carte.

***Il faut donner au gouvernement qui a déjà évolué le temps de réfléchir.** Que faites-vous des départements ? On en saura peut-être plus à l'automne. Quelles compétences donnez-vous à la région ? Quels moyens mobilisez-vous ? Nous en saurons probablement davantage dans quelques mois. Nous vous demandons de revenir avec des positions claires et stabilisées. Pendant ce temps, nous aurons tous, chacune et chacun, dans nos régions, rencontré les élus locaux, les acteurs économiques. Nous aurons examiné les études et les sondages. Nous aurons une vision mieux informée de ce que les uns et les autres souhaitent. Nous serons alors mieux à même de travailler sur une carte et de vous faire des propositions. C'est tout de même mieux pour refaire la carte de la France pour les cinquante ans à venir ».*

- Jacqueline Gourault, sénatrice UDI du Loir-et-Cher.

« Nous ne voterons pas, à l'UDI, les amendements de suppression. Cela ne signifie pas, bien sûr, que nous sommes d'accord avec le contenu de ce texte.

Monsieur le ministre, vous avez insuffisamment communiqué avec un certain nombre d'élus régionaux et de personnalités qui auraient mérité d'être consultée. Nous avons le sentiment que seules quelques grandes personnalités de gauche et du parti socialiste ont eu droit à la parole pour établir cette carte qui, à nos yeux, est catastrophique.

Je n'arrive pas à comprendre pourquoi le fait de dessiner une carte en première lecture au Sénat aurait empêché par la suite l'évolution de celle-ci par la négociation. Une telle carte établie par nous aurait au contraire constitué un point de départ.

Il faut savoir si l'on a une volonté réformiste ou non, si l'on a la volonté de s'attaquer à quelques responsables locaux qui ne veulent pas bouger de leur siège.

Encore une fois, je ne vois pas en quoi cela aurait gêné la discussion future de faire une carte aujourd'hui. Le Sénat ne peut pas rendre une feuille blanche. Il ne faut pas chercher à gagner du temps, en comptant sur la deuxième lecture. Le Sénat doit assumer ses responsabilités ».

- Jean-Pierre Sueur, sénateur socialiste du Loiret.

« C'est vous qui avez réclamé et obtenu une seconde lecture. Nous sommes tous attachés à cette procédure parlementaire qui est itérative. Mais vos amendements de suppression reviennent à annuler la première lecture. Quelle contradiction !

Rien, vraiment rien, n'empêchait d'adopter un texte, même imparfait. En commission, il y a déjà eu des avancées, y compris sur la carte, que nous aurions pu acter. La carte provisoire aurait pu progresser au fil des lectures.

Je pense que le Sénat de la République doit faire des propositions sur la carte des régions. Elles n'ont pas besoin d'être exhaustives et parfaites, mais elles auraient été une première parole. Le Sénat aurait pu aussi proposer des premières formulations sur le droit d'option des départements, sur l'avenir de la structure départementale, sur la nécessité de préserver la proximité, sur les spécificités du rural et de l'urbain.

*Si nous votons les amendements de suppression que va-t-il se passer ? L'Assemblée nationale qui n'a pas notre culture de représentation des collectivités territoriales, recevra notre texte lacunaire avec quelque ironie. **Nous savons ce que les députés pensent en général du Sénat**, jusqu'à ce qu'ils deviennent sénateurs, bien entendu ! Si le Sénat n'a rien dit, l'Assemblée travaillera sur une feuille blanche et sur le texte du gouvernement. Nous n'aurons pas su profiter de l'existence de deux lectures. Nous nous tirons une balle dans le pied ».*

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

« Nous sommes paralysés par une sorte de bras de fer entre les régions et les départements. IL faut nettement attribuer des missions et des compétences très différentes entre les deux niveaux, les régions comme des moteurs économiques, les départements comme des lieux de coordination de politiques communales et intercommunales et comme échelon de la péréquation ».

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

« Nous avons eu des débats long, riches, passionnants, mais qui risquent de se traduire dans quelques instants par la suppression de l'article 1^{er}. Tous nos débats aboutiraient ainsi à une décision stérile. Ce n'est pas ce que souhaite le groupe socialiste. C'est pourquoi nous voterons contre ces amendements.

Nous faisons des propositions pour modifier la carte. Nous souhaitons le droit d'option des départements. Nus voulons un nombre suffisant de conseillers régionaux pour les petits départements. Les grandes régions doivent être dotées d'un nombre accru de conseillers régionaux. Le conseil départemental doit être maintenu dans les départements ruraux. Vous voyez que nous désirons que le débat se poursuive et que nous avons des propositions.

Malheureusement cela nous est refusé. Vous pensez que le Sénat doit laisser la main à l'Assemblée nationale en attendant de la reprendre en octobre ou novembre. Certains se réservent pour après les élections sénatoriales, de peur de déplaire à leurs grands électeurs.

On va se demander à quoi sert la mesure constitutionnelle qui oblige de soumettre au Sénat, en premier lieu, les textes concernant les collectivités territoriales. Nous avons un privilège et certains proposent de ne pas l'utiliser ».

- François Grosdidier, sénateur UMP de la Moselle.

« À la cérémonie 2014 de ses vœux, François Hollande déclare : « **Les départements gardent leur utilité pour assurer la cohésion sociale, la solidarité territoriale et je ne suis donc pas favorable à leur suppression pure et simple comme certains le réclament, car les territoires ruraux perdraient en qualité de vie, sans d'ailleurs générer d'économies supplémentaires** ».

« Si vous aviez voulu vous inscrire dans une certaine continuité institutionnelle, rien ne vous empêchait de modifier, sans l'abroger, la précédente réforme territoriale. Vous avez supprimé le conseiller territorial. Vous avez rétabli la clause de compétence générale, avant de vous apercevoir, maintenant de votre erreur.

Demander aujourd'hui de décider de la fusion d'office de régions sans savoir si les départements existeront encore n'est pas sérieux. Vous nous dites d'améliorer la carte si elle n'est pas bonne **Nous n'avons aucune envie de nous engager dans un tel exercice dans d'aussi mauvaises conditions**. Nous ne savons même pas si les grandes régions sont dessinées pour gérer de grandes compétences transférées par l'État, par exemple les universités ou les pôles de productivité, ou si ces collectivités vont être appelées à gérer les compétences de proximité assurées actuellement par les départements.

Vous reprochez au Sénat d'être conservateur et de faire le jeu de Front National. Quelle honte !

Vous avez déjà commencé à tuer la proximité en vidant les communes de leur substance. Demain, les maires vont être obligés de signer des permis de construire sur la base de PLU qu'ils désapprouvent et qui n'auront pas été adoptés par la commune. Vous déracinez également les conseillers généraux. En somme, **vous vous attaquez aux rocs de la République elle-même, aux rocs de la démocratie locale, aux rocs qui sont les plus résistants aux courants populistes et extrémistes. En éloignant le pouvoir territorial des citoyens et en dessinant des grandes régions désincarnées, vous risquez de faire le lit de l'extrémisme.**

On vous propose le dialogue. Vous préférez l'oukase en nous accordant le délai d'un week-end pour discuter la loi ! »

- Jacques Mézard, sénateur RDSE du Cantal.

« *Le RDSE votera les amendements de suppression.*

Vous utilisez la même brutalité que le gouvernement précédent et pourtant vous n'aviez pas manqué de le lui reprocher. Je ne tomberai pas dans la malignité du raisonnement qui consiste à dire que chaque fois que nous ne sommes pas d'accord et que nous envoyons une feuille blanche à l'Assemblée nous ne servons à rien.

Pourquoi isolez-vous les deux projets de loi alors qu'ils sont intimement liés ?

Vous voulez de grandes régions. Nous sommes assez d'accord, mais en même temps vous supprimez les échelons de proximité, sans dire sérieusement par quoi vous les remplacez. Vous avez devant vous une assemblée qui très majoritairement souhaite le maintien de l'échelon départemental.

Convenez qu'il n'est pas raisonnable de découper le territoire national dans de telles conditions de confusion ».

- Philippe Bas, sénateur UMP de la Manche.

« *Nous ne sommes pas favorables à la suppression des départements, car il s'agit d'un échelon de mutualisation des services et de proximité. Contrairement à ce que vous avez dit, la suppression des départements n'est pas pour 2020. Elle commence maintenant par le dépouillement systématique de leur compétence de gestion de services publics locaux dans le cadre de la proximité.*

Transférant ces compétences à de grades régions, vous donnez à celles-ci des semelles de plomb. L'avenir de la région ce n'est pas d'être enlisée dans des compétences de gestion. Le périmètre des régions ne peut pas être décidé indépendamment de leurs compétences.

Nous avons dit que nous n'acceptons pas que la carte des régions soit redessinée sans aucune consultation ni concertation avec les territoires. Quand vous redécoupez les cantons, vous demandez l'avis des conseils généraux. Quand vous redécoupez les intercommunalités vous demandez l'avis des communes. Pourquoi y aurait-il une exception pour le redécoupage de la carte des régions ? Je sais que la concertation n'aboutit pas toujours à un consensus. Mais je sais aussi que si l'on fait l'économie de la concertation, on crée des institutions sur de mauvaises fondations »

- Jean-Claude Lenoir, sénateur UMP de l'Orne.

« *Je vais voter la suppression de l'article 1^{er}, tout en étant favorable à une réorganisation territoriale.*

L'absence de concertation et la vitesse ont brouillé les esprits et multiplié les interrogations. Un grand malentendu s'est installé dans notre assemblée à cause du rythme que vous nous avez imposé. Vous avez commencé par imposer la procédure accélérée espérant faire adopter ce texte avant la fin du mois de juillet. Puis, vous avez dû reculer, changer le rythme de discussion et accepter une seconde lecture en octobre. L'échéance du vote final de ce texte est donc maintenant le début du mois de novembre. C'est bien ainsi. Nous ne pouvons pas décider tout de suite, car, comme tout sénateur qui se respecte, nous devons nous retourner vers les élus locaux pour recueillir leur avis. Nous avons la possibilité pendant les semaines qui viennent d'arpenter le terrain et de travailler à une carte qui donne entière satisfaction ».

Vote sur les amendements de suppression :

Le Sénat adopte la suppression de l'article 1^{er} procédant au découpage des régions : 177 voix pour, 153 voix contre.

Résumé des débats, Georges GONTCHAROFF, 4 août 2014.