

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° 146.

Projet de loi de délimitation des régions. Première lecture devant l'Assemblée Nationale.

1^{ère} partie : La présentation du projet. Non adoption d'une motion de rejet préalable. Non adoption d'une motion de renvoi en commission (16 juillet 2014).

Commentaire préalable : Cette lecture commence dans une extrême tension. L'UMP use de tous les moyens procéduriers pour retarder les débats. L'UMP interrompt sans cesse les orateurs de la majorité. Le président n'arrive que très difficilement à faire régner une certaine discipline. Le ministre et le rapporteur sont constamment interrompus. On peut nommer les plus virulents, puisqu'ils figurent dans le compte-rendu intégral des débats. Ils hurlent, debout à leur place : « Catastrophique ! », « Malheureusement ! », « C'est archifaux ! ». « C'est un retour en arrière ». « Ce n'est pas la bonne méthode ! », « Ça va être un beau bazar ! », etc... Se signalent particulièrement pour leur activité perturbatrice, Jacques Myard, député UMP des Yvelines, Gérard Darmanin, député UMP du Nord, Hervé Gaymard, député UMP de Savoie, Serge Grouard, député UMP du Loiret, Alain Chrétien, député UMP de Haute-Saône, Laurent Furst, député UMP du Bas-Rhin, Éric Straumann, député UMP du Haut-Rhin, Jean-Frédéric Poisson, député UMP des Yvelines. La liste est loin d'être exhaustive. Ce serait dommage de ne citer dans ces notes que ceux qui disent des choses en rapport avec le débat. Les socialistes tentent parfois d'en faire autant, quand c'est un orateur de droite qui a la parole, mais ils ne sont manifestement pas au point. Ce harcèlement rend parfois la lecture des débats réjouissante !

1. Présentation du projet de loi devant l'Assemblée nationale.

On trouve le contenu du projet de loi dans la Note N° 138.

- Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur.

« Il convient d'aborder ce texte dans un souci partagé de sérénité.

J'insisterai sur quelques points :

1°) Un certain nombre de nos territoires connaissent un sentiment de relégation. On y sent depuis des années, par-dessus les alternances politiques, que les collectivités sont mal armées pour faire face aux défis de demain. Des territoires ruraux craignent de se trouver abandonnés et la diminution des emplois publics au sein de l'administration déconcentrée de l'État au cours des

dernières années a considérablement accentué ce sentiment. C'est aussi la crainte de ne pas pouvoir profiter des atouts qui mènent au développement, à l'emploi et à la croissance. Nous devons apporter une réponse à cette question lancinante. C'est le premier objectif de la réforme territoriale dans laquelle nous sommes engagés.

2°) Il faut ensuite insister sur l'extraordinaire complexité du tissu de nos collectivités territoriales. De nombreuses collectivités exercent aujourd'hui des compétences semblables ou connexes à celles de l'État. Des compétences se superposent, si bien que la lisibilité de l'ensemble n'est pas accessible à l'entendement du plus grand nombre. Nos concitoyens aspirent à la simplification. Ils expriment un extraordinaire désir de comprendre. Ils ont un besoin fort d'efficacité.

3°) Il faut donner à nos collectivités locales la puissance qui leur sera nécessaire pour faire face aux enjeux de demain. La complexité du tissu local et l'incapacité de mutualiser les frais de fonctionnement privent nos collectivités de la possibilité d'investir dans les infrastructures qui feront la compétitivité de l'économie de demain et dans les filières d'excellence qui font la croissance dans nos territoires.

La réforme constitue une urgence et une nécessité. Elle appelle un débat profond, sérieux, respectueux de la sensibilité de chacun. C'est dans cet esprit que le gouvernement aborde ce débat. Le gouvernement a décidé de ne pas attendre davantage. Il ne présente pas au Parlement une réforme à prendre ou à laisser, mais une proposition dont il convient au Parlement de s'emparer, pour donner corps à une réforme ambitieuse.

Quel est le contenu de cette réforme ?

1°) **Nous avons la conviction qu'il est nécessaire de créer des régions fortes**, parce que nous avons la conviction que, dans l'Europe actuelle, et compte tenu de ce que sont les atouts de nos territoires, ces grandes régions donneront à nos filières d'excellence l'opportunité de croître et de prospérer. Lorsque le gouvernement Fillon a décidé de mettre en place les pôles de compétitivité, pour assurer dans les territoires où il existait des filières d'excellence, des centres de recherche et de transfert de technologie, le passage de l'innovation et de la recherche fondamentale vers nos industries, afin de les monter en gamme et d'améliorer leur compétitivité, il a fait œuvre utile. Lorsqu'il a estimé que ces pôles de compétitivité justifiaient que les régions se rassemblent pour que nos dispositions de territoires adaptés à nos ambitions industrielles, il a eu raison. Nous vous proposons de parachever cela en rendant possible la fusion et le rassemblement de régions. Nous voulons créer les conditions d'une mutualisation de leur fonctionnement et leur donner des marges de manœuvre pour investir davantage. Dans ce mouvement des territoires, il existe une extraordinaire opportunité de moderniser nos territoires, de conforter leurs atouts, de faire monter en gamme leurs productions, d'assurer leur compétitivité. Ils ont besoin de connaître la croissance et l'emploi pour accéder à l'avenir. Lorsqu'un pays est confronté à une crise aussi profonde que celle que nous connaissons depuis tant d'années, il est du devoir d'un gouvernement qui veut l'en faire sortir de présenter des projets qui rassemblent.

Nous entreprenons aussi cette réforme parce que nous regardons ce qui se passe partout ailleurs en Europe. Lorsque nous aurons réalisé cette réforme, nos régions seront dans la moyenne des autres pays de l'Union Européenne.

2°) **Nous devons clarifier les compétences des collectivités locales**. Tel est l'objectif d'un second texte que nous vous présenterons dans quelques semaines, mais que vous avez déjà en mains depuis le mois de juin. Cette clarification des compétences est une nécessité pour assurer une gestion plus souple des personnels dans les collectivités, pour faire en sorte que les doublons et les enchevêtrements ne soient plus la règle mais l'exception et pour que l'organisation territoriale soit plus lisible pour les citoyens.

3°) **Nous voulons faire monter en puissance les intercommunalités**, dans la continuité de ce qui a été accompli au cours de ces trente dernières années. Grâce aux lois Joxe et Chevènement, l'émiettement communal a cédé la place à des articulations et à des mutualisations qui ont permis au tissu communal d'investir davantage dans les services publics dont le pays avait besoin. En portant le seuil de l'intercommunalité à 20 000 habitants, nous créons des moyens nouveaux de mutualisation alors que la Cour des comptes attire notre attention sur l'augmentation des frais de fonctionnement des collectivités. Donner aux intercommunalités un seuil nouveau et les moyens de mutualiser davantage leurs frais de fonctionnement, c'est une des conditions pour réussir les investissements dont le pays a besoin.

4°) **Nous voulons faire monter en puissance l'administration déconcentrée de l'État** dans les territoires. J'ai déjà parlé du sentiment de relégation qui s'exprime, notamment en milieu rural. Il existe une crainte de voir l'État s'effacer encore davantage. La RGPP a conduit l'administration déconcentrée de l'État à une situation qui donne aux citoyens le sentiment d'un éloignement. Si nous avons de grandes régions, nous devons avoir une administration déconcentrée de l'État au plus près des territoires, au niveau départemental. Nous devons le faire non pas en prenant des pouvoirs aux collectivités locales qui ont bénéficié de la décentralisation, ce qui serait une forme de recentralisation dont personne ne voudrait, mais en faisant en sorte que les pouvoirs de l'administration déconcentrée de l'État et ses moyens, au plus près des territoires, soient assurés par un transfert de moyens et de compétences de l'État central vers l'État déconcentré. Nous devons le faire en donnant plus de pouvoir au préfet. Nous devons le faire en donnant davantage de place aux logiques et aux impulsions interministérielles. Nous devons le faire en introduisant plus de souplesse dans la gestion des effectifs locaux, en améliorant la fongibilité entre les budgets gérés localement par les préfets, afin de répondre mieux aux attentes de territoires.

5°) C'est lorsque nous aurons mené l'ensemble de ces chantiers, d'ici à la fin du quinquennat, que se posera **la question des conseils départementaux**. Si le Premier ministre a indiqué dans son discours de politique générale que la question des conseils départementaux ne se poserait pas avant l'horizon 2020, c'est précisément parce qu'il rythme, une logique, un phasage de la réforme territoriale que nous engageons. Cela doit nous conduire à n'envisager le rôle des conseils départementaux qu'après que la réforme sera stabilisée

Je vais répondre à un certain nombre d'interrogations précises qui méritent une réponse :

1°) La carte. Il faut savoir si vous souhaitez de la concertation, de la coproduction, du dialogue pour aboutir à la réforme qui rassemble le plus grand nombre dans cet hémicycle, ou si vous souhaitez rendre cette réforme impossible, en faisant jouer les seules logiques politiciennes dans ses formes et ses travers les plus classiques. Nous, nous souhaitons écouter tous ceux qui, dans cet hémicycle, peuvent apporter des ajouts et des modifications à notre copie. Nous avons présenté une carte. Elle ne convenait pas au Sénat. Mais existe-t-il une carte parfaite qui épouse les contours et les logiques de la géographie et de l'histoire, tout en répondant aux exigences de l'économie et des identités ? Nous avons présenté devant le Sénat une carte qui pouvait être débattue. À l'Assemblée, la commission des lois a fait du bon travail, avec des parlementaires de toutes sensibilités confondues. Le gouvernement examinera avec bienveillance un amendement tendant à rapprocher le Limousin et le Poitou-Charentes de l'Aquitaine. De la même façon la majorité et l'opposition se sont mis d'accord pour faire émerger un Grand-Est, avec l'Alsace, la Lorraine et la Champagne-Ardenne. Le gouvernement est prêt à répondre favorablement à ce compromis. Il pourrait y avoir un rapprochement entre le Nord-Pas-de-Calais et la Picardie. Le gouvernement regardera la chose de manière positive.

Nous ne sommes pas là pour penser à court terme, pour satisfaire untel ou untel, sur tel ou tel territoire. Chaque opinion qui s'exprime a sa légitimité. Mais, si nous voulons une réforme, la représentation nationale, avec le gouvernement, doit être capable de prendre en compte les seules

logiques d'intérêt national. Je suis persuadé que nous parviendrons à un compromis, dans un juste équilibre.

2°) Les petits départements qui deviendront membres de grandes régions désirent se voir représentés justement dans les conseils régionaux. Un amendement a été voté par le Sénat portant à cinq le nombre minimal de représentants. J'ai compris cette motivation, mais j'ai regretté l'inconstitutionnalité de l'amendement. Le Conseil Constitutionnel s'est prononcé maintes fois sur la nécessité de ne pas trop s'écarter de la proportionnelle démographique. C'est pourquoi nous considéreront avec faveur l'amendement de la commission tendant à ramener à deux le nombre de représentants des départements ruraux aux conseils régionaux.

3°) Nous devons intégrer la question du droit d'option. Le Sénat a adopté un amendement rendant possible l'exercice de ce droit d'option par un territoire sans que soit pris en compte l'avis de la collectivité qu'il souhaite quitter. Mais nous avons souhaité, dès lors que ce droit d'option est ouvert, qu'à la fois la collectivité de départ, la collectivité qui souhaite partir et la collectivité d'accueil puissent délibérer et qu'elles se prononcent à la majorité qualifiée. La discussion doit se poursuivre sur ce point.

En conclusion, je répète que le gouvernement s'est engagé dans une réforme ambitieuse. Elle veut mettre en place une modernisation de l'architecture de nos collectivités territoriales pour moderniser notre pays et assurer le développement de son économie. Nous voulons le faire dans le plus grand respect des prérogatives du Parlement, dans l'écoute la plus attentive des idées de tous les groupes, dans le seul souci de l'intérêt général.

Nous considérons qu'il y a dans cet hémicycle suffisamment de forces et d'idées pour trouver le bon compromis ; Nous abordons ce débat avec confiance ».

- Carlos da Silva, député socialiste de l'Essonne, rapporteur de la commission des lois. Son discours est environné de « vociférations » constantes, encore plus que pour le ministre.

« Notre organisation territoriale est devenue trop complexe, trop lourde, trop peu lisible pour nos concitoyens, nos associations et nos entreprises. Nous en sommes tous convaincus, même si nous n'arrivons pas à le dire ensemble, tant notre culture politique est celle de l'affrontement.

Depuis trente ans, la décentralisation a profondément modifié l'architecture de la France et transformé la société. **Concilier l'unité de l'État avec la puissance des régions et l'exercice de la démocratie locale**, tel est le principe qui a guidé ce processus au cours des trente dernières années. Cette avancée majeure fait désormais partie des acquis auxquels nous sommes tous attachés. Elle fait partie des biens communs de notre République.

Partout, aujourd'hui, sur le territoire national se rencontrent le local et le global. La mondialisation a bouleversé mais aussi renforcé nos dynamiques locales et nos fondamentaux économiques. Nous avons plus qu'hier une économie régionalisée, une agriculture régionalisée, des universités et des chambres de commerce régionalisées. **La République décentralisée donne à la France ses moyens de développement.**

Le Président de la République a voulu engager une nouvelle phase dans la poursuite de ce mouvement, une décentralisation approfondie, lisible et simplifiée. Ces textes s'inscrivent dans la continuité des travaux réalisés depuis plusieurs années. Ils visent à donner au pays des métropoles fortes, des régions fortes, capables d'assurer le développement, la structuration et la modernisation de tous les territoires. Ces textes permettront aussi d'accompagner la montée en puissance des intercommunalités pour garantir l'équilibre, la proximité et la solidarité, au plus près de nos concitoyens. Enfin, le projet de loi qui sera débattu à l'automne clarifiera les compétences des

collectivités pour une plus grande lisibilité et une meilleure efficacité de l'action publique, pour que chacun de nos concitoyens sache qui décide, qui finance, qui est responsable. Il faut aussi lutter contre la relégation des territoires ruraux dont les populations ont le sentiment que l'État les a abandonnés. Il faut supprimer les doublons, sources de dépenses inutiles et les décisions contradictoires, sources d'impuissance à agir.

Il est légitime que les élus commencent par se réformer eux-mêmes. Nous devons donner l'exemple et penser à l'intérêt du pays, selon une vision de son avenir et non de son passé. Le débat au Sénat a montré qu'une partie des sénateurs était hostile à tout changement. Il s'agit d'un moment clé dans la vie de notre République, un moment qui nous concerne tous. Les Français veulent des résultats visibles, réels et rapides. Ils attendent de leurs élus qu'ils agissent avec détermination, discernement et courage, qu'ils aient l'audace de prendre de grandes décisions, qu'ils améliorent durablement le fonctionnement de notre pays, qu'ils aient une vision de l'avenir.

Le découpage actuel des régions, réalisé par décret il y a plus de quarante ans, avait déjà suscité des mécontentements. Aujourd'hui, c'est le Parlement qui débat et c'est une avancée démocratique à souligner. Chacun peut avoir envie de défendre sa vision du territoire, mais si nous sommes les élus des territoires, n'oublions pas que nous sommes aussi les élus de la nation.

Les Français veulent une amélioration de leur quotidien. Il est de notre responsabilité de leur apporter, par cette réforme, un meilleur service public. Donner plus de pouvoirs aux élus locaux, c'est leur donner des moyens, des marges financières et politiques pour agir en faveur du service public. C'est ainsi que nous ferons reculer l'abstention et que nous lutterons contre le délitement de la démocratie et le populisme.

Tous les rapports établis depuis vingt ans appellent à une évolution de la taille des régions. C'est pourquoi le Président de la République a proposé de réduire significativement leur nombre, en leur confiant davantage de responsabilités et de moyens d'action. Tous les élus manifestent leur attachement à leur région et au travail qui y a été engagé, malgré la faiblesse des budgets. Mais le plus grand nombre estime qu'il est nécessaire de réformer le système. L'écoute des élus montre surtout des doutes des analyses contradictoires. L'addition des bonnes volontés individuelles n'a pas permis jusqu'à présent de construire un projet d'ensemble. C'est à l'État de prendre ses responsabilités. Nous avons beaucoup consulté, des démographes, des géographes, des historiens, des acteurs du monde économique, en plus des élus. Notre réflexion doit continuer de se construire dans l'échange et la concertation. Nous savons que ce débat sera rude.

Sur ce point, le Sénat a rendu une page blanche. La commission des lois a retravaillé la carte du gouvernement. J'ai la conviction qu'un bon compromis peu se dégager. Je vous proposerai, au nom de la commission des lois, une nouvelle carte et un nouveau dispositif. Cette carte qui comporte treize régions me semble plus aboutie que la carte initiale.

La commission des lois a également souhaité donner aux régions la possibilité de fusionner encore, afin de permettre un découpage plus fin au niveau du département. Dans l'optique d'une plus juste représentation, la commission a souhaité prévoir un nombre suffisant d'élus régionaux.

Nous mesurons aussi combien les Français et leurs élus sont attachés à leurs communes et à leurs départements. Ce projet de loi respecte ces richesses. Le principe qui nous lie est celui de l'unité de la République. Cette unité est renforcée par la puissance nouvelle des régions.

*Ces dernières années a émergé le couple intercommunalité/région. **L'intercommunalité est appelée à devenir, dans le respect de l'identité communale, la structure de proximité et d'efficacité de l'action locale.***

Aujourd'hui, il existe sur le territoire national une quinzaine de pôles autour de grandes universités, de bassins d'emplois, d'entreprises puissantes et en réseau, à l'échelle de la France, de l'Europe et du monde. La loi sur les métropoles a pris acte de cette évolution. Les métropoles disposent d'une puissance financière et de compétences essentielles pour assurer le développement de tout le territoire. Elles doivent pouvoir conjuguer leur puissance avec celle des régions.

De même parce qu'elle couvre près de 90 % de notre territoire, la ruralité fera l'objet d'une attention, particulière. Acceptons que nous ayons besoin d'une organisation moins coûteuse, plus lisible, plus efficace et que la transformation des départements dont nous parlerons plus tard constitue une nécessité première, une transformation progressive, pas un effacement brutal ».

- Florent Boudié, député socialiste de la Gironde, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Durant cette intervention, le chahut est encore plus intolérable.

« Depuis trop longtemps, le modèle territorial français présente la particularité de faire coexister deux niveaux d'organisation : d'un côté, le couple conseils généraux/communes, né de l'Ancien Régime et de la Révolution ; de l'autre, le couple régions/intercommunalités qui n'a cessé de monter en puissance au cours des cinquante dernières années. Ces deux niveaux d'organisation territoriale s'empilent, se chevauchent, fragmentent les pouvoirs locaux, sans que jamais notre pays n'accepte de renoncer à un seul d'entre eux, au point de former un ensemble indigeste, illisible, aux coûts de coordination particulièrement élevés. Ce constat dépasse-t-il les frontières partisanes ? La réponse est oui. Pourtant la simplification de notre modèle territorial se heurte à tant de résistances, à tant de conservatismes. Les gouvernements successifs n'ont cessé de repousser l'heure des choix.

*Nous disons que le temps de la décision est arrivé. **Le pays ne peut pas se payer le luxe de repousser sans cesse les réformes structurelles dont il a besoin pour préparer son avenir.** S'en prendre à cette réforme, c'est refuser un défi essentiel pour notre pays. Permettez-moi de penser que le rôle d'une opposition crédible consisterait, s'agissant d'une réforme qui engage autant l'avenir, non à multiplier les postures qui ne sont qu'un théâtre d'ombres, mais à contribuer à produire le consensus national dont le pays a besoin.*

L'opposition prétend que le débat sur la carte des régions se fait sans lien avec le débat sur les compétences. C'est faux. Le projet de loi sur la délimitation des régions et celui sur les compétences locales ont été présentés ensemble, le 18 juin dernier, avant d'être déposés ensemble et le jour même au Sénat. Pourquoi cette simultanéité ? Parce que tout l'enjeu consiste à donner une taille critique à nos régions, précisément pour leur permettre d'accueillir des compétences nouvelles. La réforme de 2009-2010 avait bien été tronçonnée en quatre textes ! Vous n'étiez pas choqués à l'époque. Le ministre de l'Intérieur de l'époque avait recouru à la procédure accélérée. Cela non plus ne vous avait pas choqué. Vu l'urgence de la réforme, nous y avons songé au début, mais le ministre de l'Intérieur est revenu sur cette intention. Deux lectures sont garanties dans le souci d'assurer un débat approfondi entre les deux chambres. Deux lectures supposent que le Sénat se saisisse de cette opportunité. Force est de constater que la Haute-Assemblée a choisi de nous transmettre une copie blanche. Comment le comprendre de la part de l'assemblée chargée de représenter les collectivités territoriales de la République ? Le Sénat a dénaturé, vidé de sa substance, le projet que le gouvernement lui avait présenté. C'était à notre commission des lois de lui redonner tout son sens et toute sa portée.

Vous savez que la commission des lois a trouvé un point d'équilibre autour de treize régions. La commission de l'aménagement du territoire a introduit deux modifications, pour mieux respecter et faire respecter la volonté des territoires et dépassionner la discussion sur la carte des régions. D'un côté la commission a réintroduit la procédure de fusion des régions que le gouvernement proposait de supprimer. La carte des régions qui sortira de nos discussions ne conclura pas pour l'éternité le débat sur les frontières territoriales. S'il se trouve des régions, prêtes à se regrouper, dans les prochaines

années, différemment de la carte qui sortira de nos débats, rien ne justifierait de les priver de base juridique pour y parvenir. D'un autre côté, notre commission a souhaité assouplir le droit d'option des départements, en supprimant la consultation référendaire, mais en fixant deux limites : la première est de ne pas abaisser les majorités qualifiées requises par le code général des collectivités territoriales ; la deuxième est que le droit d'option ne puisse s'ouvrir qu'une fois la carte des régions stabilisée et les élections régionales passées, soit après le 1^{er} janvier 2016 et avant l'échéance de 2020, celle de la suppression des conseils généraux.

Autre sujet majeur : l'inquiétude des départements ruraux sur leur poids et leur représentation dans les futurs grands ensembles régionaux. Nous avons, sur ce point, repris la position de la commission des lois. Avec cinq conseillers régionaux garantis par section départementale, la proposition sénatoriale posait un sérieux problème de constitutionnalité. Nous avons donc tranché en faveur d'une garantie de deux conseillers régionaux par section départementale. Cela nous semble une solution équitable.

La commission d'aménagement du territoire vous propose d'insérer, dès ce projet, une série de dispositions visant à franchir un nouveau pas vers la maturité démocratique des futurs ensembles régionaux. Nous souhaitons que l'on garantisse aux régions une autonomie financière dans le cadre d'une loi de finances et que nous reproduisions ce que nous faisons pour les assemblées parlementaires, à savoir confier la présidence des commissions régionales des finances à l'opposition. Les groupes doivent être représentés dans les commissions régionales à proportion de leur poids politiques dans les assemblées. Aujourd'hui les exécutifs régionaux n'ont aucune obligation de représenter les sensibilités à proportion de leur poids politique.

Nous avons enfin souhaité que le débat soit engagé sur la question essentielle du mode de scrutin. Nous pensons que le scrutin actuel doit perdurer pour la prochaine élection régionale : nous n'allons pas changer les règles du jeu. Avec le scrutin proportionnel existant et considérant l'expérience des régions actuelles, on observe déjà une difficulté d'incarnation des politiques régionales dans les territoires. Q'en sera-t-il dans les régions agrandies ? »

2. L'Assemblée Nationale repousse une motion de rejet préalable.

► Défense de la motion, déposée par le groupe UMP.

- Hervé Gaymard, député UMP de Savoie.

« Avec la gauche au pouvoir, cela commence toujours par « Les grandes espérances » et cela finit toujours par « Les illusions perdues », de Dickens à Balzac !

Les grandes espérances, c'était la critique sans relâche et sans concession du quinquennat précédent. Le conseiller territorial « était l'abomination de l'abomination. La fin de la clause de compétence générale était une insulte aux valeurs de la République. Le gel des dotations aux collectivités territoriales était une forfaiture.

Ce fut ensuite l'ivresse des grands commencements ; un grand colloque à la Sorbonne, des déclarations définitives du Président de la République, les présidents de l'Association de Régions de France et de l'Association des Départements en pâmoison. Bref, l'avenir était radieux.

Puis tout a commencé à partir en vrille. Le gouvernement a présenté un texte en 2013. Le Sénat a estimé qu'il s'agissait d'un monstre législatif et a poussé le gouvernement à le tronçonner. Finalement, le premier tronçon, la loi sur les métropoles a été adoptée dans des conditions chaotiques. On attendait la suite et on n'a pas été déçu. Des projets de loi ont été transmis au Conseil d'État au début de l'année. On pouvait y noter des propositions augmentant les compétences des

régions, le renforcement des compétences sociales du département... Puis vinrent les élections municipales, le changement de gouvernement et cette déclaration de politique générale du Premier ministre qui opère un véritable tête à queue, par rapport à tout ce qui avait été asséné précédemment. Les départements sont supprimés alors que le Président de la République venait d'en faire un éloge appuyé. La clause de compétence générale est à nouveau supprimée, alors que le gouvernement venait de la rétablir. Les dotations des collectivités locales connaissent une chute vertigineuse. On redécoupe sur un coin de table, nuitamment, à l'Élysée, dans l'affolement et la précipitation, les régions françaises.

Je vous invite, mes chers collègues, à avoir une pensée pour tous ces socialistes, électeurs, militants, élus qui ont cru en François Hollande !

Je voudrais que ce débat démocratique nous donne le temps de poser calmement les questions que doit affronter la France en matière d'organisation territoriale, afin d'y apporter les meilleures réponses.

Vous n'avez pas le monopole de la réforme. Nous non plus. Vous avez fait la réforme de 1982. Nous avons fait celle de 2004, puis celle de 2010 qui a créé les métropoles et les conseillers territoriaux. Vous avez abrogé cette réforme utile et audacieuse.

Vous invoquez sans cesse le rapport Raffarin-Krattinger comme ayant inspiré votre réforme. Ce rapport propose certes de grandes régions, mais les départements sont maintenus.

Que penser de votre texte et pourquoi convient-il d'adopter une motion de rejet préalable ?

*1°) **Sa méthode d'élaboration est inacceptable.** Elle relève du coup de communication plutôt que de la bonne législation.*

*2°) **Le texte repose sur des idées fausses.***

*3°) **C'est une loi technocratique de recentralisation** qui va à l'encontre de la proximité.*

Nous savons bien les raisons qui ont conduit le Premier ministre à faire ce coup d'éclat. Il avait besoin d'une réforme pour faire croire qu'il prenait les choses en main. Réformer le code du travail ? C'est hasardeux. Réformer la fiscalité ? Personne n'y croira après deux années d'assommoir fiscal. Va pour le découpage des régions et la suppression des départements. D'autant que les premiers sondages étaient plutôt favorables, même si ils ont beaucoup évolué depuis. Vous pensiez qu'il s'agirait d'une promenade de santé ? Prenez garde que cela devienne votre Vietnam !

Tout cela a donc été conduit dans une hâte approximative et, aujourd'hui, personne n'est satisfait de ce découpage régional. Hier matin, le groupe socialiste a tenu lieu de commission des lois. Beaucoup de députés du groupe UMP feront des propositions alternatives Écoutez-les autant que ceux de votre majorité. Ne restez pas rivé sur des positions dogmatiques. Entendez les populations, les élus qui les représentent qui ne sont pas négligeables, et les acteurs économiques et sociaux. Il n'y a pas de honte à changer d'avis. Il est inutile de se braquer. En 1789-1790, le redécoupage des départements a été guidé par le pragmatisme, c'est-à-dire l'esprit de géométrie recadré par la vie réelle des citoyens.

La même désinvolture a prévalu pour fixer les dates des élections départementales et régionales. Vous les avez d'abord repoussées d'un an, de mars 2014 à mars 2015. Puis vous avez voulu les repousser d'une année supplémentaire. Puis vous vous êtes aperçus qu'il y aurait peut-être un problème constitutionnel et maintenant vous proposez décembre 2015. Si le calendrier législatif que vous avez prévu prend du retard, il faudra peut-être revenir à mars 2015.

Vous êtes obsédés par les changements de mode de scrutin. Pour le Président de la République, le 14 juillet, qu'importe le chômage, vive la proportionnelle et le droit de vote des étrangers !

*Quelles ont vos idées fausses ? Il existerait un nombre optimal de régions pour atteindre la mythique « grande région européenne ». Moins de régions et la suppression des départements entraîneraient des économies considérables. Les territoires de la France devraient être gérés uniformément. **La taille moyenne des régions est un indicateur qui en réalité n'a pas grand sens. En France, elle n'est d'ailleurs pas inférieure à celle des États de dimension comparable et beaucoup de nos régions sont plus vastes ou plus peuplées que celles de beaucoup d'États européens.***

Depuis que l'on découpe les territoires la question, souvent mal posée a été la suivante : comment concilier les vieilles démarcations politiques et historiques et les divisions géographiques et naturelles ? À la fin de l'ancien régime, et surtout sous la Constituante, avec la création du département, une synthèse paraît possible entre la nature, la raison, l'uniformité et l'efficacité. Le département est donc le triomphe d'une pensée géographique qui depuis s'est enracinée.

Vous avez mal anticipé les inconvénients de votre redécoupage, faute d'étude d'impact sérieuse.

S'agissant des économies, aucun gestionnaire d'expérience ne croit aux chiffres, d'ailleurs à géométrie variable, que vous avez évalués et lancés dans la nature. Bien sûr, moins d'élus, quelques fonctions d'ingénierie fusionnées produiront quelques économies. Mais vous oubliez les dépenses occasionnées par le coût de la non-proximité dans des espaces ingérables, ainsi que le coût de la mise en œuvre de la réforme qui n'a pas fini de déstabiliser des services qui pourtant fonctionnent à la satisfaction générale. Vous savez, mais vous n'osez pas le dire, que les économies réelles passent par une réduction des services rendus à la population.

*Je voudrais dire également que notre attachement à l'unité et à l'indivisibilité de la République signifie que **nous sommes opposés au fédéralisme**. Qui est contraire au génie de notre histoire. Cela ne signifie pas que la France doit être gérée uniformément. **Ne sous-estimez pas les dérives fédéralistes que peuvent induire une douzaine de grandes baronnies**. Une décentralisation franche et responsable ne doit pas remettre en cause l'autorité de l'État stratège.*

*Il faut par ailleurs rompre avec une vision jacobine. Ce qui est vrai en milieu urbain et métropolitain ne l'est pas en milieu rural et montagnard. Qu'il s'agisse de la taille minimale des intercommunalités, ou de la pertinence d'un échelon départemental ou bidépartemental dans les grandes régions, nous avons entendu quelques ouvertures dans vos propos. **Les territoires ruraux et montagnards qui ne sont pas et ne seront jamais à proximité d'une métropole, ne doivent pas être délaissés**. C'est un cri qui monte de nos territoires et que vous devez entendre.*

Votre loi est une loi technocratique qui recentralise. En agrandissant les régions et en supprimant les départements vous mettez fin à la proximité. Vous reconstituez dans ces grands ensembles une administration quasi étatique que l'on appellera régionale qui ne sera plus pilotée par les élus émanant du terrain. Certains départements, comme le Cantal, n'auront qu'un élu – voire deux – parmi 150 et ils devront couvrir tout le département. Ce n'est tout simplement pas possible.

Nous voulons une réforme territoriale car nous savons bien que la France du XXIème siècle ne peut pas être gérée comme celle du XIX ème siècle, sur laquelle de nouvelles structures se sont empilées, décennies après décennies. Cette réforme nous l'avons adoptée en 2010. Vous avez cassé cette loi. Nous sommes dans un esprit constructif, mais nous ne pouvons accepter l'improvisation et encore moins la fébrilité. Nous ne pouvons pas davantage accepter la logique du passage en force. C'est pourquoi cette motion préalable n'est pas de pure forme. Elle revêt même de la gravité. Il est temps d'agir dans la concertation. Vos annonces syncopées et sinueuses déstabilisent les fonctionnaires territoriaux qui font un travail remarquable. Elles provoquent l'attentisme des

exécutifs locaux dont le secteur du BTP est le premier à souffrir. D'ici la seconde lecture, nous verrons si vraiment le gouvernement est dans un esprit constructif pour établir un projet partagé. Aujourd'hui, nous en sommes très loin. C'est pourquoi je vous demande d'adopter cette motion de rejet préalable ».

► Réponse du gouvernement.

- Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur.

« Je voudrais tout de même comprendre le cheminement de votre pensée. J'ai entendu dire, à plusieurs reprises, depuis le début de cette législature et notamment à l'occasion des débats budgétaires, que le gouvernement ne faisait pas assez d'économies. Or il propose d'en réaliser 50 milliards, alors que l'UMP prétend qu'il en faudrait 100. Vous prétendez que pour parvenir à ces 100 milliards, il faut adopter des réformes structurelles. Or, quand le gouvernement se propose d'engager une série de réformes structurelles, vous prenez la parole pour expliquer que ce ne sont pas les réformes qu'il faut faire. Ces réformes vous ne les avez pas faites quand vous étiez au pouvoir. Je vous rappelle qu'au cours du quinquennat précédent, la dépense publique a augmenté de 170 milliards d'euros, sans qu'à aucun moment vous n'ayez engagé la moindre réforme structurelle permettant de redresser les comptes !

Vous prétendez que la réforme que nous présentons ne serait pas la bonne, alors même que vous en auriez fait une parfaitement pertinente et définitive. Votre réforme, c'était essentiellement le curieux conseiller territorial. Il dirigeait à la fois les départements et les régions, sans qu'à aucun moment les régions et les départements se trouvent modifiés dans leurs compétences. Votre grande réforme structurelle a consisté à créer une nouvelle catégorie d'élus sans qu'à aucun moment l'organisation des collectivités territoriales s'en trouve modifiée, ni que soient engagées des réformes permettant la modernisation de nos collectivités. Vous êtes facilement auto-satisfaits.

Je comprends que vous nous reprochiez de changer beaucoup de choses à l'organisation des collectivités territoriales de manière à pouvoir engager notre pays dans des réformes dont il a grandement besoin. Nous faisons les économies que vous n'avez pas faites et nous les faisons en posant sur le métier des réformes structurelles dont vous n'avez pas eu l'audace au cours des dernières années. Vous nous proposez de faire le double de ce que nous voulons faire, mais sans jamais nous dire où nous devrions les faire. Vous critiquez systématiquement les efforts que nous consentons pour rétablir les comptes publics.

Oui, le rassemblement de collectivités locales cela fait des économies structurelles. Parce que, lorsque nous décidons de regrouper des régions nous rassemblons des fonctions support, nous rassemblons des directions des ressources humaines, nous rassemblons des directions financières, nous rassemblons des directions techniques et ces rassemblements permettent de redéployer des personnels à l'occasion des départs en retraite. En réalisant ainsi des économies de fonctionnement, en mutualisant les fonctionnements, nous dégagons de marges de manœuvre permettant de faire de l'investissement. La politique d'achats groupés que nous avons initiée au sein de l'appareil d'État, depuis dix-huit mois, nous a permis de réaliser 2 milliards d'économie.

Vous passez votre temps à critiquer alors que vous avez creusé les déficits et que vous avez été incapables d'initier la moindre réforme structurelle permettant à notre pays de se redresser et de se moderniser. Si vous avez fait le choix de l'immobilisme, nous sommes déterminés à réussir. »

- Carlos da Silva, député socialiste du Val-de-Marne, rapporteur de la commission des lois.

« 1°) Vous estimez que nous faisons cette réforme dans l'urgence. Depuis 2002, la loi permet la fusion de collectivités, mais aucun exécutif ne s'y est engagé. Cela fait donc vingt-deux ans que la réflexion a lieu. Il est sûrement temps d'agir !

2°) La carte proposée par le gouvernement a déjà connu des évolutions depuis trois semaines. Mais comment demander d'un côté un débat, que le Parlement travaille, et, de l'autre, déposer une motion de rejet préalable qui, si elle était votée, nous empêcherait de travailler.

3°) Il y a une grande différence entre nous : nous croyons aux économies de structures ; vous croyez à une suppression des services rendus à la population. Votre opinion n'est certainement pas celle des populations, notamment celle des milieux ruraux que vous prétendez défendre.

Je souhaite que votre motion soit rejetée ».

► Explications de vote sur la motion de rejet préalable (un orateur par groupe politique).

- Roger-Gérard Schwartzberg, député du Val-de-Marne, pour le groupe « radical, républicain, démocrate et progressiste ».

« Vous avez cité Dickens et Balzac. On pourrait aussi citer « Les temps difficiles », c'est-à-dire ceux que vous nous avez laissés.

Je ne peux pas suivre le rapporteur, lorsqu'il considère comme exemplaire le fait que les deux textes qui ont été adoptés le même jour par le conseil des ministres. Il y a tronçonnage de cette réforme territoriale entre les structures dont nous débattons et les compétences dont nous ignorons beaucoup de choses.

Il y a dans les propos du ministre et du rapporteur des ouvertures minimales qui nous posent encore des points d'interrogation. Le Sénat a voté le droit d'option pour les départements, sans majorité particulière. Le rapporteur a prévu des votes à la majorité qualifiée dans chacune des trois collectivités : celle qui veut bouger, celle de départ et celle d'accueil. Ce serait un recul considérable qui vise à rendre le dispositif illusoire et inopérant. Une évolution sur le nombre de membres de la section départementale dans les conseils régionaux est nécessaire. Je ne crois pas, pour ma part, que la jurisprudence du Conseil Constitutionnel s'y refuse, car il insiste sur le pluralisme nécessaire des partis et de leurs représentations dans les différentes instances élues. Si le Cantal ne disposait que d'un siège – ou de deux grâce à la miséricorde du rapporteur – on ne pourrait pas dire qu'il s'agit d'une représentation extrêmement pluraliste. S'il y a de très grandes régions, avec, noyés dans un très vaste aréopage de conseillers régionaux, un ou deux représentants d'un département, on ne peut pas dire que cela aille dans le sens de la proximité et de la représentation efficace du territoire.

Je veux dire que nous ne sommes pas du tout hostiles à la régionalisation. En 1962, dans « La République moderne », Pierre Mendès-France a été l'un des tous premiers à préconiser des conseils régionaux. Il faut transférer le pouvoir de l'administration d'État aux élus locaux. Quoi qu'en ait dit le ministre, avec talent, je vois dans ce texte un très fort mouvement de recentralisation. On insiste beaucoup sur l'administration d'État qui sera renforcé au plan départemental, pendant que les ex-conseils généraux seront dévitalisés ».

- Marc Dolez, député du Nord, pour le groupe « Gauche démocrate et républicaine »

« Nous aurions aussi pu déposer une motion de rejet préalable.

1°) Nous considérons qu'il est incohérent et dangereux pour la République de nous faire avaliser dans la précipitation un nouveau cadre régional avant même de débattre de la répartition des

compétences, avant même de savoir si les régions auront de nouvelles compétences et avant même de débattre des conséquences induites par la suppression annoncée des départements.

2°) Nous sommes opposés à une réforme territoriale d'ensemble dont ce texte est le premier volet, réforme territoriale qui se traduira par un big bang institutionnel, par un séisme territorial de grandes régions, de grandes intercommunalités, la suppression des départements, et, à terme, la mort des communes, un séisme territorial qui portera atteinte au pacte même de la République. Le big bang territorial n'apportera pas de réponse au sentiment de relégation ou d'abandon, il ne fera que l'amplifier et l'aggraver, au prix d'une mise en concurrence de plus en plus féroce entre les territoires.

3°) Nous considérons que ce débat est tellement important pour l'avenir de la République, qu'il méritait un grand débat national conclu par un référendum.

Pour toutes ces raisons, nous voterons la motion de rejet préalable ».

- Hugues Fourage, député socialiste de Vendée, pour le groupe « Socialiste, républicain et citoyen ».

« J'ai l'impression que vous essayez de retarder une nouvelle fois la réforme.

Vous nous accusez d'être dogmatiques. Monsieur Balladur, dans son rapport, concluait qu'il fallait passer de 22 à 15 régions. Était-il dogmatique ?

Votre intervention est empreinte de beaucoup de mauvaise foi. Tout au long de votre discours vous avez distillé des idées fausses et vous jouez sur les peurs : peur de recentralisation, peur pour les services publics, peur du retour des baronnies, comme si on ne pouvait pas avoir des régions fortes face à un État fort, peur du fédéralisme.

Vous êtes en rétropédalage. Vous regardez dans le rétroviseur au lieu d'avoir une vision dynamique.

Nous allons repousser votre motion de rejet préalable ».

- Marc Laffineur, député UMP du Maine-et-Loire, pour le groupe UMP.

« Monsieur le ministre, vous avez oublié de nous dire que le rapport Raffarin-Krattinger proposait de garder les départements, afin de conserver des élus de proximité.

Vous parlez de faire des économies de structures. Votre gouvernement n'y croit pas lui-même. Marylise Lebranchu a écrit à tous les fonctionnaires territoriaux pour leur expliquer qu'il n'y aurait pas de diminution d'emplois dans les collectivités locales. Nous pensons même qu'il y aura des augmentations d'effectifs parce que les régions seront tellement grandes que vous devrez ouvrir des bureaux dans les départements pour pouvoir fonctionner. Ce ne seront plus les élus qui représenteront la région, mais des fonctionnaires. Et il y aura une recentralisation, une technostructure nouvelle qui se mettra en place, ce qui entraînera de nouvelles dépenses.

La vérité est que votre texte résume bien la cacophonie dans vos rangs, l'indécision du Président de la République et du gouvernement depuis deux ans. Au mois de janvier, dans ses vœux à la Corrèze, le Président de la République explique que le département est absolument indispensable et qu'il n'est nullement question de le supprimer. Puis vient la Bérézina des élections municipales. Arrive un Premier ministre qui nous explique que la clause de compétence générale qui avait été rétablie par lui-même, allait être supprimée. Il déclare qu'il va créer de grandes régions et qu'il va supprimer les départements.

Je prendrai un exemple frappant. Le 2 juin au matin, nous apprenons que la région Pays-de-la-Loire va être regroupée avec les régions Centre et Poitou-Charentes. À 14 heures, on nous dit que ce sera uniquement avec le Centre. À 17 heures, on nous dit : « Non, c'est avec la Bretagne ». Et à 21 heures, le Président de la République annonce que la Bretagne et les Pays de la Loire resteront seuls.

On nous annonce, depuis hier soir, que la commission des lois a une carte, mais qui a fait ce travail. C'est le Parti Socialiste qui se réunit depuis hier soir et qui dessine une nouvelle carte.

Nous sommes pour une réforme. C'est la raison pour laquelle nous avons créé le conseiller territorial. Il allait de pair avec la fusion du département et de la région, ce qui amenait à de véritables économies et diminuait de façon très importante le nombre d'élus.

Bien entendu, nous voterons la motion de rejet préalable ».

- François Sauvadet, député UDI de Côte d'Or, pour le groupe « Union des démocrates et des Indépendants ».

« Cette motion de rejet préalable est d'abord l'expression d'un profond malaise, ici, sur tous les bancs, mais aussi dans l'opinion.

*Nous avons l'impression que le travail pouvait commencer sérieusement pour redessiner la carte. Avant même que nous examinions le texte, le Parti socialiste a préparé une nouvelle carte à soumettre au débat, dans la recherche d'un consensus avec le gouvernement. La recherche du consensus ne se fait pas dans un dialogue exclusif entre un parti majoritaire et le gouvernement qui en est l'émanation. **La recherche du consensus se fait avec l'ensemble des acteurs du territoire.***

Il y a un an, lors de notre discussion sur le redécoupage des cantons, le ministre de l'Intérieur devenu Premier ministre prétendait assurer l'avenir de la démocratie locale de proximité. Un an plus tard, on nous raconte qu'on veut supprimer les départements ! C'est à n'y rien comprendre !

Une réforme doit être inspirée par une vision de la France !

Quand vous parlez de « régions à taille européenne », il ne faut pas ignorer que la Bourgogne que vous voulez fusionner avec la Franche Comté, est, à elle seule, plus grande que la Belgique !

La question de fond, c'est qu'on ne peut pas conduire une réforme de structure, définir un découpage, sans nous dire, en même temps, quels seront les moyens qui lui seront consacrés, avec des objectifs clairs et des critères d'évaluation. Pas de découpages sur un coin de table. Il faut plutôt définir des critères objectifs qui permettent aux métropoles de jouer pleinement leur rôle tout en garantissant l'avenir de pans entiers du territoire qui se sentent aujourd'hui abandonnés. Les territoires ruraux sont particulièrement inquiets.

Ne chargez pas trop les intercommunalités pour qu'elles prennent le relais des départements. Elles n'ont déjà pas les moyens de faire face à leurs obligations d'aujourd'hui. Les communes et les communautés de France sont exsangues, comme les départements.

Vous nous dites que l'on pourra faire des économies sur le personnel. Il faut être sérieux. Sur les 85 000 personnes employées par les conseils régionaux, les trois quarts sont des agents TOS qui travaillent dans les lycées et qu'il va bien falloir conserver.

*La vraie question, ce sont tous les doublons. C'est **la réforme de l'État**. Nous avons 442 000 agents qui travaillent pour Pôle Emploi ou dans les territoires et, parmi eux, 25 000 dont on sait qu'ils font doublon entre le rôle de l'État et celui des collectivités. Vous nous dites que vous allez réimplanter l'État dans les territoires. Mais c'est pour remplacer des élus par des préfets. Mais de toute façon personne ne croit à cette politique. L'État n'en a pas les moyens. Il vient de supprimer*

l'Assistance Technique Fournie par l'État (ATESAT) dans les territoires, c'est-à-dire l'ingénierie mise à la disposition des communes.

Le sujet est : quelle France voulons-nous pour demain, avec davantage d'efficacité.

Pour mener le moindre projet en France, il faut faire une enquête publique, mais pour une réforme d'une telle ampleur, tout se passe à huis clos et le peuple est médusé ».

- François de Rugy, député Europe-Écologie-le-Verts de Loire-Atlantique, pour le groupe écologiste.

« Monsieur Gaymard n'a formulé que des critiques. C'est son droit d'opposant. Mais il aurait fallu en contrepartie des propositions. La réalité, c'est que vous n'avez pas de propositions à faire sur ce sujet. Lorsque vous avez eu l'occasion de faire quelque chose, pendant dix ans, cela a débouché sur une simple petite manipulation électorale : le conseiller territorial.

La carte peut être tracée avec attention et elle peut l'être rapidement.

Le groupe écologiste votera bien évidemment contre cette motion de rejet préalable ».

► La motion de rejet préalable n'est pas adoptée. 70 voix pour, 101 voix contre.

3. L'Assemblée Nationale repousse une motion de renvoi en commission.

► Défense de la motion de renvoi en commission présenté par le groupe UMP.

- Jean-Frédéric Poisson, député UMP des Yvelines.

« Monsieur le ministre, à propos de cette réforme, vous avez évoqué une cohésion globale, la force économique des régions, la montée en puissance des intercommunalités, une clarification des compétences et de la lisibilité pour les citoyens, la concertation et le débat. Je me sers de ces mots comme d'une trame pour mon intervention.

*La « cohérence globale », il n'y a pas dans ce texte. Nous n'avons aujourd'hui que la nième version de la réforme. Nous avons assisté à la suppression du conseiller territorial, au rétablissement de la clause de compétence générale, à une nouvelle formule du mode de scrutin cantonal qui ressemble maintenant à une oraison funèbre, à cinq statuts différents pour les métropoles... Aujourd'hui, vous nous proposez – ce n'est pas dans le texte mais pour un peu plus tard – la suppression d'une assemblée départementale dont vous avez modifié, il y a quelques mois, le mode de désignation et un accroissement de compétences intercommunales dont personne ne connaît le contenu. Nous examinons des périmètres territoriaux avant de savoir exactement ce dont ces territoires seront chargés. Vous parlez d'un « renforcement des pouvoirs de l'État » sans nous dire comment ils seront renforcés, où et pour quoi faire ? En réalité nous travaillons à l'aveuglette. **Il n'est pas possible de déceler la moindre cohérence dans ce projet.***

Quant à « la force économique des régions » permettez-moi d'en douter. Votre pétition de principe, c'est que de grosses régions sont de meilleurs intervenants économiques que les petites. Pour le prouver, vous vous appuyez sur des exemples de pays voisins, comme s'ils ne comptaient pas en leur sein des régions plus petites qui constituent pourtant de véritables intervenants économiques de poids. La taille ne fait rien à l'affaire. C'est bien l'articulation intelligente entre les collectivités,

quelle que soit leur taille, l'attention de l'État aux décisions des élus et à leurs projets, la capacité d'écoute des assemblées régionales aux territoires qui font le dynamisme économique, et pas simplement le fait de regrouper artificiellement et arbitrairement des territoires qui, parfois, n'ont rien à voir entre eux, hors leur proximité. Cette articulation entre les territoires n'existe pas dans votre projet. Vous vous contentez de les juxtaposer. Votre conception de l'efficacité ne repose pas sur l'attention réciproque des territoires les uns à l'égard des autres, mais sur la volonté d'alignement sur un prétendu modèle européen.

Le régime issu de la Révolution articulait l'organisation territoriale sur le triptyque commune, département, État. Nous sommes en train de passer à une autre organisation, intercommunalité, région, Europe, qui ne peut que nous conduire au fédéralisme.

La puissance des régions est une chose. Le maintien des communes et des départements en est une autre.

En fait, la force des territoires telle que votre réforme les propose ne provoquera à terme que leur affaiblissement en raison de la disparition des départements et de la recentralisation des décisions qui en résultera.

Quel sera l'impact, à terme de la suppression des conseils généraux que les intercommunalités et les groupements de communes ? Comment pourrons-nous faire face au transfert déjà annoncé de la distribution et de l'organisation de l'aide sociale sur le territoire des intercommunalités, alors que, selon l'INSEE, les dépenses du RSA sont couvertes en moyenne à 70 % seulement par l'État dans les départements. Les intercommunalités devront-elle faire face toutes seules à l'accroissement prévisible des dépenses sociales ?

En fait, l'impact réel, à terme, de la suppression des conseils généraux est parfaitement inconnu. *Avouez que, si voulez faire des intercommunalités le premier pivot de la proximité, sans les départements, ce n'est pas une question anodine. La seule orientation réelle que vous proposez est le relèvement du seuil des intercommunalités à 20 000 habitants ? Dans certains départements, il faudra faire beaucoup de chemin pour les trouver.*

La perspective d'économie de frais de fonctionnement à partir de la réduction des effectifs de fonctionnaires territoriaux est illusoire ?

Vous évoquez ensuite, « la clarification des compétences et la lisibilité » Nous n'avons sur ce plan-là aucun texte précis et exhaustif.

Vous parlez de « réforme de l'État », sans nous dire laquelle. Vous assurez que le rôle de l'État sera renforcé au sein des départements, alors que nous considérons qu'il est parfois trop présent où il ne devrait pas être, et un peu trop absent là où il devrait être présent. Un débat serait nécessaire sur ce sujet. J'apprends avec bonheur que vous comptez augmenter à nouveau les effectifs de la fonction publique d'État dans les départements. Avec quels moyens budgétaires ? Voilà de quoi alimenter encore nos débats.

*Vous considérez que l'élaboration de ce projet a été marquée par la concertation et le débat. Oui, bien sûr, la concertation et le débat internes au Parti Socialiste ! Cela n'a pas manqué d'être médiatisé. **Le Parti Socialiste gouverne mal, mais il se défend bien.** Le seul vrai lieu de discussion c'est la commission des lois. Nous aurions bien aimé profiter des échanges internes au groupe socialiste. Au lieu de la concertation annoncée, nous avons eu une espèce de prise d'avis partiel au sein du groupe socialiste et vous n'avez même pas été capables de mener jusqu'au bout cette concertation interne si l'on en croit les réactions publiques de Madame le Maire de Lille. **Vous êtes dans l'incapacité d'élargir la concertation au-delà de votre famille.***

*En dehors de la production d'une carte qui résulte d'un jeu de gommettes à l'Élysée, je ne vois pas quel débat vous proposez au pays sur cette question. Vous dites que notre pays attend une réforme des territoires. Il attend d'abord davantage d'efficacité de la part des collectivités locales. Nous citoyens souhaitent éventuellement comprendre qui fait quoi. **Leur préoccupation est de savoir à quelle heure passe le bus, plutôt que de savoir qui le fait rouler ! Le problème n'est pas celui de la réforme des structures, mais de la performance des services.** En réalité, la réforme que souhaiterait la population n'est certainement pas celle que vous proposez.*

*Les conséquences de votre texte sont prévisibles : une recentralisation régionale, une recentralisation administrative départementale, rien pour les territoires ruraux, même pour ceux qui sont situés près d'une métropole. Votre texte provoquera, à l'évidence, un affaiblissement de l'État. **Comment pouvez-vous imaginer de constituer des territoires aussi importants que les régions que vous proposez, sans avoir préalablement recentré l'État sur ses compétences essentielles ? Comment pouvez-vous imaginer de nous demander d'adopter une telle carte des régions, sans avoir reconfiguré les relations entre ces territoires et l'État ?***

Une autre conséquence de ce texte sera l'éloignement des centres de décision. Le schéma que vous nous proposez ne repose sur aucune principe cohérent d'organisation territoriale. Il ne s'articule même pas autour des métropoles dont vous avez, vous-mêmes déterminé le statut, le complexifiant d'ailleurs à loisir.

Vous ne souhaitez pas modifier les frontières de départements. Vous ne souhaitez pas non plus, en réalité modifier celles des régions, puisque vous les assemblez, sans en modifier les contours. Nous prenons acte des frontières régionales actuelles et refusons l'idée d'une organisation territoriale adaptée à la diversité de nos territoires. Conséquence de tout cela : le département, tenu pour responsable de toute la complexité, doit disparaître.

Quelles ont les questions qu'il faut se poser pour que la méthode adoptée soit saine et apaisante ? Ne faudrait-il pas réfléchir préalablement à ce que c'est, en ce siècle, la force d'un État ? Comment celle-ci doit s'incarner ? Avec quels moyens et pour quelles missions ? Comment, dans la nouvelle organisation territoriale penser autrement la notion de proximité ? Cette notion doit-elle se décliner de la même façon dans un territoire urbain et dans un territoire rural ? Quelle est la capacité réelle des régions à s'ouvrir sur le monde ? Avec quels outils, quels atouts territoriaux, quels moyens et pour que type de compétences ? Comment articuler les économies à réaliser dans les collectivités territoriales, étant entendu qu'il faut en faire ?

C'est une farce que nous expliquer un jour que l'on réalisera 12 milliards d'économies sur le fonctionnement des régions, un autre jour 25 milliards, quand la totalité des budgets de fonctionnement des régions n'est que de 18 milliards.

Nous aurions pu avoir ici un débat sur les compétences des collectivités et, par la suite, un débat sur la place de l'État. Or, ce débat, nous l'aurons après, alors que la carte des territoires aura déjà été bouclée. Avouez qu'on prend le problème complètement à l'envers !

Et si ce n'était que pour des raisons de calendrier électoral ? Si ce n'était que la crainte de prendre une nouvelle déculottée aux élections territoriales prévues en mars 2015 ? S'il n'y avait cette volonté de reporter de quelques mois le scrutin, vous auriez certainement fait débattre le Parlement sur les compétences d'abord, comme la cohérence l'aurait exigé. Pour des raisons de préoccupation électoraliste, vous avez inversé ce qui aurait été une méthode de bon sens. Nous étions ouverts à un débat de fond sur la réforme territoriale, mais à la condition qu'il soit correctement posé.

*Quelle sera l'articulation des régions et des métropoles ? On en arrivera à **une organisation territoriale qui ne permettra sans doute pas de maintenir la qualité de service au bénéfice des populations.***

Les conditions de discussion de ce texte en commission des lois ont été surréalistes. Le délai de mise à disposition des députés du texte adopté par le Sénat a été très bref. L'heure de limite de dépôt des amendements a été très serrée. Ce délai, pour un sujet d'une telle importance et d'une telle complexité est proprement inacceptable. Il en va de son respect en tant qu'institution. Le gouvernement a engagé la procédure accélérée pour ne pas avoir à respecter le délai exigé de six semaines entre le dépôt d'un projet de loi et son examen. Voyant que cela coïncidait, le gouvernement a consenti une seconde lecture. C'est « une procédure accélérée ralentie » ! Nous avons eu trois versions successives de l'article 1^{er}. Sur un tel sujet, nous apprécierions plus de stabilité.

Pour toutes ces raisons, je vous demande d'adopter, sur le fond et sur la forme, cette motion de renvoi en commission ».

► Réponse du gouvernement.

- Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur.

« Il est des gens qui ont toujours raison. Il en est d'autres qui se demandent s'ils ne peuvent pas trouver dans les arguments d'autrui une source d'inspiration utile. J'appartiens à cette catégorie-là. Je ne suis pas sûr d'avoir toujours raison. Mais Monsieur Poisson, lui, est absolument certain d'avoir raison, à tel point qu'il développe chacun de ces arguments avec une outrance destinée à cacher les contre-vérités.

Je vais reprendre ces contre-vérités les unes après les autres. Vous dites que le texte traduit une volonté de recentralisation. Il y aurait volonté de recentralisation si certaines compétences aujourd'hui exercées par les collectivités territoriales aux termes des lois de décentralisation, avaient vocation à l'être demain de nouveau par l'État. Pouvez-vous me citer un exemple de compétence aujourd'hui exercée par les collectivités et qui serait, une fois ce texte adopté, exercée demain par l'État ?

*Vous dites que vous n'avez pas connaissance de nos intentions sur les compétences. Le texte relatif aux répartitions de compétences a été examiné en conseil des ministres, il y a de cela plusieurs semaines et déposé sur le bureau du Sénat le 18 juin dernier. Ce texte existe et il est accessible. Lorsque l'on est de bonne foi on parle des choses qui existent. **Ce que vous dites est animé par la volonté exclusive de polémiquer.***

Lorsque vous dites que le confortement de l'administration de l'État au plan départemental traduit une volonté de recentralisation, il s'agit d'une autre contre-vérité. Ce que nous voulons faire, au plan départemental, c'est de la déconcentration, c'est-à-dire un transfert de compétences de l'administration centrale de l'État vers les administrations déconcentrées pour assurer précisément la proximité. Nous adopterons une charte de la déconcentration en concertation avec les territoires.

J'ai expliqué à plusieurs reprises ce que nous voulions faire et je vais m'y employer à nouveau. Nous voulons de grandes régions. Vous prétendez que cela réduira la proximité. Tout dépend de la façon dont on définira, en liaison avec les régions nouvellement constituées, la répartition des services régionaux sur le territoire, afin d'assurer des équilibres territoriaux. Une région, ce n'est pas qu'un chef-lieu, métropole ou non. C'est tout une hiérarchie de villes-relais. On peut imaginer que l'on puisse installer dans la capitale régionale un certain nombre de services, et dans d'autres villes d'autres services publics. Pour comprendre cela, il ne faut pas être engagé dans une entreprise de démolition systématique. Il faut accepter d'engager une démarche constructive dans l'intérêt du pays.

Je me souviens très bien, lors de la précédente législature qu'on a vu arriver un Président de la République, un soir, sans préavis, pour expliquer à des millions de Français, sans en avoir informé

personne, que, du jour au lendemain, il allait supprimer la taxe professionnelle. Puis un texte, ni fait ni à faire, a été présenté devant le Parlement. Il a dû être complètement réécrit. Votre rapporteur, Gilles Carrez, était désespéré de l'incongruité et de l'improvisation qui avait présidé à cette décision du Président de la République. Vous n'aviez, à l'époque, émis aucune critique. On appliquait docilement ce que le Président de la République avait décidé.

Lorsque l'on appartient à la majorité actuelle et que le gouvernement présente un texte, on coproduit, on discute, on essaie d'amender et d'améliorer. Mais malheureusement un certain nombre d'entre vous êtes animés par une volonté de détruire à tout prix, en faisant preuve d'un sectarisme qui ne devrait pas avoir lieu d'être. Dans la crise que actuellement notre pays, nous devons être capables de dépasser les frontières traditionnelles pour essayer de construire des compromis utiles ».

- Carlos da Silva, député socialiste du Val-de-Marne, rapporteur de la commission des lois.

« Votre argument consiste à dire que ce gouvernement aurait dû régler toute l'organisation territoriale, les élections, les cartes, les compétences, en un seul et unique texte. Cela n'est pas possible. D'autres majorités l'ont essayé avant nous et n'ont pas réussi.

C'est la loi du 13 août 2004, lors de l'acte II de la décentralisation qui est l'œuvre de votre majorité, Monsieur Poisson, qui a conféré la responsabilité de la gestion du RMI – aujourd'hui RSA – au département. Ce n'était au fond qu'une loi de délestage qui n'a pas transféré les moyens correspondants aux compétences et qui a conduit à l'asphyxie des départements. **Aujourd'hui, la réalité de l'action départementale sur le territoire consiste à exécuter des décisions qui ne sont pas prises au niveau de l'assemblée départementale.** Seuls les départements riches s'en tirent.

Vous dites qu'il faut renvoyer en commission parce que nous n'avons pas eu le temps de travailler. J'ai reçu tous les conseils régionaux de France. J'ai entendu chacun des groupes politiques. J'en ai tiré deux convictions. La première est que tous les conseillers régionaux auditionnés ont affirmé qu'il fallait une réforme, des régions plus grandes avec plus de moyens. Mais, lorsqu'ils s'exprimaient sur la région qu'il convient de définir, de la somme des bonnes volontés individuelles ne parvenait pas à résulter une bonne volonté générale ou nationale. Il convenait donc que l'État, le gouvernement agisse, et fasse vite. Pourquoi vite ? Parce qu'à défaut, les forces contraires, celles qui veulent s'opposer à la réforme, en coalisant les « non », la négation, la volonté de refus, s'imposerait à nous. Cette vitesse n'a pas empêché que plus de cent amendements soit déposés devant la commission, ce qui signifie que les Parlementaires, de l'opposition comme de la majorité ont eu le temps de faire leur travail.

Chaque fois vous dites la même chose. Vous êtes réformateurs. Vous voulez travailler à l'amélioration de l'organisation territoriale, mais finalement vous ne pouvez pas parce que le débat est mal introduit. Vous dites que ce n'est pas la bonne porte d'entrée, mais vous n'en proposez aucune autre.

Reconnaissez que le gouvernement a proposé une carte, mais qu'il laisse le Parlement débattre. On ne peut pas à la fois demander un débat aussi large que possible et se plaindre que la carte change chaque semaine. Si elle change c'est que la discussion a lieu et qu'elle progresse vers un consensus. Le premier a été obtenu sur le Limousin. Puis, un compromis est intervenu sur la Champagne-Ardenne entraînant une réflexion sur la Picardie. Tout cela n'est que très normal. Nous avons suffisamment débattu en commission pour pouvoir, à présent, débattre dans l'hémicycle ».

► **Explications de vote sur la motion de renvoi en commission**_(un orateur par groupe politique).

- Alain Tourret, député du Calvados, pour le groupe « Radical, républicain, démocrate et progressiste ».

« La réforme, comme toujours, est un débat entre les Anciens et les Modernes, et il faut avoir bien du courage, monsieur le ministre pour affronter le syndicat des barons locaux, tous plus conservateurs les uns que les autres.

C'est toute la carte des territoires qu'il faut revoir, tant elle est devenue obsolète, source d'impuissance, d'inertie et d'immobilisme. Les collectivités territoriales se sont empilées les unes sur les autres, toujours plus, jusqu'à l'absurde, créant des doublons et des surcoûts, les collectivités ayant même refusé le principe de la RGPP.

Cette réforme est courageuse. Elle marquera la France pour les décennies à venir. Cette réforme permettra enfin, après la modification de la carte, de réunir La Rochelle et Bordeaux ; Elle permettra d'unifier la Normandie. Ce rapprochement pour lequel je lutte depuis plus de 20 ans sera enfin réalisé.

Aujourd'hui, c'est un peu la nuit du 4 août des privilèges locaux, un nouveau souffle pour la France. Voilà pourquoi je ne voterai pas cette motion de renvoi en commission ».

- Marc Dolez, député du Nord, pour le groupe « gauche démocrate et républicaine ».

« Monsieur le ministre, je vous félicite de penser que vous n'avez pas toujours raison, mais j'ai néanmoins le sentiment que les arguments qui ont été avancés dans cet hémicycle ne vous ont pas encore tout à fait convaincus de douter du bien-fondé de votre réforme.

*C'est la raison pour laquelle je me permets de vous inviter à regarder de près la très longue liste des vœux et motions qui ont été adoptés dans le pays par les départements, les régions et les associations d'élus. Ils montrent à l'évidence qu'**une concertation approfondie s'impose avant toute décision.***

Nous rendrons service au gouvernement en adoptant cette motion de renvoi en commission, parce que cela lui permettrait d'engager une réflexion et de prendre les initiatives nécessaires.

Nous nous faisons peu d'illusions sur la possibilité d'améliorer la copie initiale de ce texte.

Nous demandons un examen conjoint des deux textes que le gouvernement a adopté le 18 juin dernier ».

- Sébastien Denaja, député socialiste de l'Hérault, pour le groupe « Socialiste, républicain et citoyen ».

« Que l'Assemblée nationale soit saisie de la question de la délimitation de circonscriptions administratives est inédit. Mais peut-être auriez vous préféré un décret ! Au lieu de se féliciter et de se réjouir d'être saisi d'un tel débat, le groupe UMP se répand en une longue plainte.

Les Français seraient particulièrement choqués que nous, députés, qui sommes élus directement par le peuple, fuyions nos responsabilités, alors que la chambre qui est censée représenter les collectivités territoriales a déjà refusé de prendre part au débat.

Vous nous proposez, en réalité, le statu quo, alors que nous voulons le mouvement » !

- Étienne Blanc, député UMP de l'Ain, pour le groupe de l'UMP.

« Monsieur le ministre, tel un apiculteur, vous avez manié avec beaucoup d'aisance l'enfumoir. Je vais m'employer à vous démontrer que nous ne pouvons avoir confiance ni dans vos propos, ni dans le texte.

Le raisonnement du gouvernement consiste à commencer par une grande carte des régions en nous promettant monts et merveilles pour la suite qui traitera l'intercommunalité, les départements et les compétences.

Comment vous croire ? Voilà bientôt deux ans que votre gouvernement et vous n'avez respecté aucun des engagements que vous avez pris.

Vous nous avez demandé de vous faire une proposition ? En voici une. Écoutez simplement ce que vous dit l'Association des Maires de France qui regroupe des élus de toutes les tendances politiques. Elle vous dit que vous faites une erreur parce que vous commencez cette réforme à l'envers. Elle vous dit d'écouter d'abord et avant tout les élus locaux qui vous demandent d'aborder les questions de compétences, de fiscalité, d'autofinancement des collectivités territoriales...

Vous ne ferez pas cette réforme contre les communes, les communautés de communes et les départements. Vous ne ferez pas cette réforme contre les territoires. Vous avez été autiste face à l'expression des élus locaux.

Il est peut-être temps de revoir votre copie. C'est la raison pour laquelle nous avons déposé cette motion ».

- Michel Piron, député UDI de Maine-et-Loire, pour le groupe « Union des démocrates et Indépendants ».

« Le sujet de la réforme est-il aujourd'hui bien posé ? On peut s'interroger sur le fait d'avoir séparé la question des périmètres de celle des compétences. Le texte sur les compétences a été déposé, en effet, mais pas voté. C'est un projet de loi qui ne sera définitivement tranché qu'à l'automne. La question des périmètres doit être déduite de celle des compétences, car ces deux questions sont indissolublement liées.

La question la plus lourde est celle de l'État. L'État ne saurait demeurer inchangé. La question de la déconcentration revue et corrigée est capitale, mais elle aussi n'est pas encore tranchée de manière claire ».

- Paul Molac, député Europe-Écologie-les-Verts du Morbihan, pour le groupe écologiste.

« J'ai quelque difficulté à comprendre nos collègues du groupe UMP. Pour notre part, nous faisons des propositions. Elles agacent parfois. Elles ne sont que rarement adoptées, mais nous nous apercevons que certaines d'entre elles progressent dans les esprits.

Hervé Gaymard a déclaré qu'il ne fallait pas être fédéraliste, comme s'il s'agissait d'une tare. Mais lorsque l'on regarde les pays qui nous entourent, ils sont tous fédéralistes. Quant à la France, la façon dont elle est organisée en fait déjà, partiellement, un État fédéral. Voyez les collectivités d'outre-mer. Regardez le statut de la Nouvelle-Calédonie. Et celui de la Corse ! La France ne s'arrête pas à la métropole. Je trouve que le fédéralisme est une très bonne chose. La France est un peu en retard par rapport au reste de l'Europe, mais elle y viendra comme tout le monde. On nous dit qu'il ne faut pas non plus de jacobinisme. Entre le fédéralisme et le jacobinisme, j'ai choisi mon camp ! Pourquoi pas des collectivités à statut particulier, pour l'Alsace, par exemple, ou pour la Savoie ?

Le groupe écologiste votera contre cette motion de renvoi en commission Nous voulons discuter de ce projet de loi, puis passer à l'examen de l'autre projet. Ce deuxième texte que les députés de l'UMP doivent avoir connaissance, puisque je l'ai eue, est un projet de régionalisation, avec des schémas prescriptifs pour les régions, et, peut-être, ce qui est à nos yeux très important, l'ouverture du pouvoir réglementaire.

*Il reste à discuter un certain nombre de points. La capacité financière des régions constitue un problème majeur. **Ce qui fait la force des Länder ce n'est pas leur taille, mais le fait qu'ils peuvent investir dans leurs PME dix à trente fois plus que ne le peuvent les régions françaises !***

Nous devons encore débattre des moyens ; l'autonomie fiscale et les dotations. Et du rôle de l'État avec la péréquation. Cela aura sa place dans le deuxième projet.

Pour le moment nous devons enfin passer à l'examen de ce texte. Finissons-en avec cette motion de renvoi !

► L'Assemblée Nationale repousse la motion de renvoi en commission. 44 voix pour et 87 voix contre.

On peut enfin passer à la discussion générale sur le projet de loi. Ce sera l'objet des NOTE N°147 et N° 148.

PCC, résumé des débats, Georges GONTCHAROFF, 14 août 2014.