

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°138

Analyse du projet de loi sur la délimitation des régions.

► Eléments de cadrage

Le 18 juin 2014, le conseil des ministres a adopté **deux projets de loi entrant dans le cadre de l'acte III de la décentralisation.**

Le premier projet de loi examiné par le conseil des ministres qui est analysé dans la note N° 139 (à venir), est intitulé « **Nouvelle organisation territoriale de la République** ». Il appartient à la séquence précédente de la réforme. On se souvient qu'au début de l'année 2013, le gouvernement avait déposé un gigantesque projet de loi dont la majorité sénatoriale avait obtenu le découpage en trois morceaux.

Le premier morceau, très âprement discuté devant le Parlement, en 2 013, est devenu la loi du 27 janvier 2014 « **Modernisation de l'Action Publique et Affirmation des Métropoles (MAPAM)** ».

Le second morceau portant essentiellement sur le pouvoir des régions constitue la matrice du premier projet de loi examiné par le conseil des ministres. Il a été maintes fois modifié au cours du printemps 2014. Nous en avons plusieurs versions. Le texte est maintenant stabilisé, officiellement adopté et transmis au Parlement.

Le troisième morceau portant essentiellement sur les départements et la répartition d'autres compétences, et intégrant un chapitre très décevant sur la « démocratie participative » semble abandonné, encore que de temps en temps, le bruit court qu'il y aurait peut-être des amendements portant sur la démocratie, à propos de la loi relative à l'organisation territoriale, ou même une loi spécifique sur la démocratie... en 2 016. En tout cas, la démocratie est toujours renvoyée à plus tard, dans cette réforme venue d'en-haut, faite par les élus pour les élus et négligeant le citoyen.

Le deuxième projet de loi adopté par le conseil des ministres du 18 juin 2 014, est, au contraire la première de la nouvelle séquence de l'acte III, telle qu'elle a été inaugurée par le Président de la République, le 14 janvier dernier et confirmée dans la déclaration de politique générale de Manuel Valls, le 8 avril. Il correspond à l'accélération de la réforme et à la volonté de modifier rapidement « le mille feuille » institutionnel (voir la note N° 136) Le projet s'intitule « **projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral** ». Il a été immédiatement déposé devant la présidence du Sénat, pour une procédure accélérée, c'est-à-

dire une seule lecture devant chaque assemblée. Le gouvernement assure que la lecture par le Sénat aura lieu fin juin ou début juillet et que la lecture devant l'Assemblée Nationale aura lieu à l'automne. De toutes façons, il faut que ce texte soit définitivement adopté avant la mi-décembre 2014, puisque la loi prévoit des élections régionales et départementales au début décembre 2015 et qu'il faut qu'un an s'écoule entre un nouveau découpage des circonscriptions électorales et les élections elles-mêmes.

La marathon parlementaire est parti. Dès le 18 juin, le Sénat a rejeté l'idée d'un examen par la commission des lois et a créé, selon son règlement, **une commission spéciale** de 37 membres qui se réunira pour la première fois le 23 juin. C'est un mauvais signe pour le gouvernement, car la commission spéciale sera certainement moins disciplinée, moins manipulable et plus longue que la commission des lois. La conférence des présidents de groupes au Sénat a aussi décidé de s'opposer à l'engagement de la procédure accélérée (18 juin), tandis que la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale l'acceptait (19 juin). Il y aura donc procédure accélérée.

C'est ce projet que nous examinons ici.

► Contenu du projet de loi.

Dispositions relatives à la délimitation des régions.

L'article 1 propose une nouvelle carte des régions

Rappel : Le découpage actuel des régions résulte d'un décret du 2 juin 1960. Un décret suffisait puisque les régions n'étaient pas encore des collectivités locales, mais de simples **circonscriptions d'action régionale (CAR)**, c'est-à-dire des découpages administratifs pour l'administration « extérieure » de l'État. L'idée en venait des milieux gaullistes de l'aménagement du territoire, afin de permettre à l'État d'agir dans des cadres géographiques plus proches des réalités du terrain.

Une très vive discussion a eu lieu à l'époque à propos de ce découpage. Certains, Michel Debré en tête, prônaient un très grand nombre de petites régions, une quarantaine, réunissant chacune deux, à la rigueur trois, départements. Il s'agissait nettement de diviser pour que l'État central continue de régner. D'autres (déjà) défendaient l'idée d'une douzaine de très grandes régions pour mieux correspondre aux comparaisons européennes. Finalement le compromis s'est fait avec 21 régions métropolitaines, puis 22 quand la Corse a été détachée de la région PACA-Corse, pour satisfaire une revendication nationaliste corse et apaiser la colère des îliens en leur reconnaissant une identité spécifique (1970).

Un débat politique fondamental apparaît déjà, dès cette époque. Il s'amplifiera chaque fois que la région progressera dans la hiérarchie des institutions. Mais il est important de comprendre que tout cela s'est fait avant la décentralisation, dans l'esprit du jacobinisme triomphant. D'une part, il ne faut pas instituer des régions trop puissantes qui pourraient faire de l'ombre à l'État central en donnant trop de pouvoirs à des hauts fonctionnaires « proconsuls » dans les régions (il n'y a pas encore d'élus à cet échelon). D'autre part, il ne faut surtout pas reconstituer les « provinces » de l'ancien régime, fantôme permanent des défenseurs de la « République une et indivisible », qui craignent les mouvements régionalistes, puissants et actifs à l'époque, s'appuyant sur les cultures et les langues

bretonne, picarde, flamande, alsacienne, savoyarde, niçoise, catalane, basque, occitane, corse, ou autres... Enfin, il faut veiller farouchement à n'introduire en France aucune dose, si infime soit-elle, de fédéralisme. L'État central reste le seul législateur, le seul pouvoir réglementaire, le seul maître de l'organisation décentralisée de la République, le seul distributeur des compétences que le centre accepte d'abandonner. Les régions françaises ne seront jamais des Länder germaniques !

Il faut rappeler que c'est sur la montée en puissance de la région, accessoirement sur la dégénérescence d'un département « *obsolète et géré par des petits notables de sous-préfecture* » et sur la réforme du Sénat, que le général de Gaulle a perdu le référendum de 1969 et a quitté le pouvoir. Tous les conservatismes étaient déjà mobilisés contre lui. Les esprits ont-ils beaucoup évolué depuis ?

La seconde étape de la montée en puissance des régions est la loi du 5 juillet 1972. Les régions sont alors des **établissements publics régionaux** et disposent d'élus au second degré. Dès 1960, dans une vision « moderniste », la région s'est affirmée comme une instance de dialogue entre les administrateurs de L'État et les forces économiques. Une « Commission de Développement Économique Régional (CODER) » rassemble les socio-professionnels. En 1972, cette commission devient le Comité Économique et Social de Région (CESER) à composition plus large, et confirme la vocation de la région à être le chef de file du développement économique, dans le dialogue institutionnalisé et inédit entre les forces politiques et les forces vives du territoire régional.

C'est l'acte I de la décentralisation, plus exactement **la loi du 2 mars 1982**, qui transforme les régions en **collectivités territoriales**, à part entière, telles que nous les connaissons actuellement, les dote d'un conseil élu au suffrage universel direct et d'une administration spécifique qui est entièrement à mettre sur pied. Les Hôtels de Région se construisent partout pour accueillir les élus et les fonctionnaires territoriaux nouvellement créés.

Mais chaque fois, mis à part la Corse comme nous venons de le voir, on reste dans le même découpage géographique.

C'est par son discours du 14 janvier 2014, et à la surprise générale, que François Hollande annonce sa volonté de diminuer à très brève échéance, le nombre de régions, une idée qui était dans l'air depuis quelques années, mais qu'aucune force politique n'avait jusqu'alors osé concrétiser.

Quels sont les principaux arguments qui sont avancés pour justifier un tel chambardement qui peut cristalliser bien des oppositions politiques ?

1°) Le découpage date des années 50 et n'a pas évolué depuis. Pourtant la France a connu des évolutions démographiques, économiques et sociales profondes Il faut adapter le découpage de régions aux évolutions de la France. L'étude d'impact affirme : « *L'option gouvernementale de procéder d'office, par la loi, reflète la situation d'urgence dans laquelle se trouve l'organisation territoriale de la République* ».

2°) La montée en puissance des conseils régionaux s'est faite en particulier sur des stratégies de planification en matière d'économie, de formation professionnelle, de transports, d'aménagement. Ce sont autant de domaines qui sont plus ou moins en difficulté et dans

lesquels il faut rendre l'action publique plus efficace en ayant des échelons décentralisés moins nombreux, plus puissants et coordonnés.

3°) La simplification du « mille feuille » (idée reprise telle quelle du quinquennat précédent) passe par la diminution du nombre de feuilles, mais aussi par la diminution du nombre de structures sur chaque feuille. Par les vertus conjuguées de l'économie d'échelle et de la mutualisation des services, la réduction du nombre de régions va permettre aux comptes publics de faire des économies substantielles. Moins de structures, c'est moins d'élus (voir plus loin), c'est moins de fonctionnaires, c'est moins de frais de fonctionnement... Malheureusement, l'étude d'impact qui accompagne la loi n'apporte guère de chiffres très fiables et très convaincants. On peut même penser que dans un premier temps la réorganisation va coûter cher et que l'on ne recueillera, peut-être, les bénéfices financiers qu'après plusieurs années de rodage. Réformer demande un investissement initial et, ici, le temps de retour sur investissement est difficile à calculer.

4°) La réduction du nombre de régions participe d'une idéologie dont nous avons déjà parlé : plus c'est gros, plus c'est beau. Il faut des métropoles, des communautés d'agglomération plutôt que des communautés de communes, des intercommunalité à au moins 20 000 habitants, des communes fusionnées. Nous partageons le bon sens du président de la région Languedoc-Roussillon, le socialiste Christian Bourquin : *« L'efficacité d'un territoire n'augmente pas forcément s'il devient plu grand. Ce n'est pas mécanique ».*

5°) Depuis 2 008, de nombreux rapports concernant la modernisation de la France préconisent le regroupement des régions. On peut citer le rapport Balladur (mars 2009) ou le rapport Raffarin-Krattinger, de 2 013. Mais il en existe de nombreux autres.

6°) La diminution du nombre de régions doit s'accompagner d'une clarification des compétences stratégiques, ce que la deuxième loi adoptée le même jour par le conseil des ministres se propose de faire (voir la note N° 139).

7°) L'étude d'impact qui accompagne la loi précise : *« Pour exercer des compétences accrues et pouvoir se comparer avec les échelons administratifs de nos voisins européens, il convient d'atteindre une taille critique suffisante ».* Et ailleurs : *« L'objectif poursuivi est de doter les régions françaises d'une taille critique qui leur permette d'exercer à une bonne échelle les compétences stratégiques qui leur sont attribuées, de rivaliser avec les collectivités comparables en Europe et de réaliser des gains d'efficience ».*

Nous estimons que l'argument tenant aux comparaisons avec les échelons administratifs de même niveau de nos voisins ne tiennent pas. Le fait que la France est « une République une et indivisible dont l'organisation est décentralisée » comme le dit la Constitution est capital. Nos régions ne peuvent être comparées à celle d'un État fédéral. Elles n'ont pas un Parlement, elles ne légifèrent pas pour leur territoire, elles n'ont pas de pouvoir réglementaire, leurs schémas ne sont pas prescriptifs, leurs finances sont actuellement exsangues, même si le gouvernement promet de les réorganiser. La puissance d'une région ne dépend pas que de sa taille géographique, ou de son poids démographique, ou de son dynamisme économique, mais d'abord de son statut, du modèle politique qui a guidé la construction de la nation et qui n'est pas le même chez nous que chez nos voisins. Chez nous, l'autonomie des régions est vraiment toute relative !

D'ailleurs la taille démographique moyenne des régions françaises n'est pas plus faible que celle de la plupart des autres pays de l'Europe, l'Allemagne mis à part. Elle est de 2,9 millions d'habitants, Ile-de-France incluse, alors qu'elle est de 5,1 millions pour les Länder germaniques. L'Italie, que l'étude d'impact cite constamment comme exemple de réorganisation administrative est aussi à une moyenne de 2,9 millions d'habitants par région. L'étude d'impact doit cependant reconnaître que les régions italiennes « *bénéficient d'importantes ressources financières péréquatrices* » qu'elles disposent de « *très larges compétences* » et d'un « *pouvoir normatif propre à leur assurer une libre administration* ». Rien de tel en France. L'étude d'impact affirme cependant qu'il y a possibilité de concilier « *une réforme d'inspiration fédéraliste* » avec « *le maintien des principes d'un État unitaire* ». On aimerait en effet que l'on explore plus sérieusement cette voie étroite pour la France, mais les présents projets de loi n'en prennent guère la direction. Au passage signalons que l'étude d'impact prend aussi l'Italie en exemple dans son projet de supprimer les « provinces », c'est-à-dire l'équivalent de nos départements, « *afin de renforcer encore les moyens d'action et les responsabilités du niveau régional* ». L'Italie est aussi en train de constituer l'équivalent de nos métropoles.

8°) La loi du 16 décembre 2010 prévoyait bien le regroupement possible des régions par volontarisme des élus. Or, depuis cette date, aucune modification n'a été obtenue. Le référendum alsacien a prouvé la résistance des populations aux redécoupages institutionnels. Au delà de la maladresse des élus alsaciens dans leur politique de communication, on peut aussi souligner une certaine indifférence et incompréhension des citoyens aux problèmes institutionnels, puisque l'abstention atteint 64,9 % dans le Bas-Rhin et 62,8 % dans le Haut-Rhin. On comprend que le gouvernement ne soit pas tellement enthousiaste à l'idée d'organiser un référendum national sur la réforme institutionnelle, en plus de tous les autres arguments politiques.

Il ne faut donc guère attendre de changements du spontanéisme. C'est comme pour la fusion des petites communes. Devant cette situation, le gouvernement n'a guère de scrupules à afficher son autoritarisme, après avoir dressé un procès-verbal de carence. S'il est soudainement urgent d'être efficace, il faut forcer la main des élus et du corps social. On a même attendu trop longtemps. La France dispose enfin d'un président de la République qui tranche et qui est capable de surmonter les résistances conservatrices !

9°) Les sondages, si tant est qu'on peut s'appuyer sur eux, semblent montrer que « la réduction du mille-feuille institutionnel » est populaire dans le pays et recueille une bonne majorité des suffrages. La communication de Nicolas Sarkozy a pleinement joué son rôle. Le gouvernement n'a donc pas à craindre de miser sur l'opinion publique contre les notables de tous bords qui défendent le statu quo.

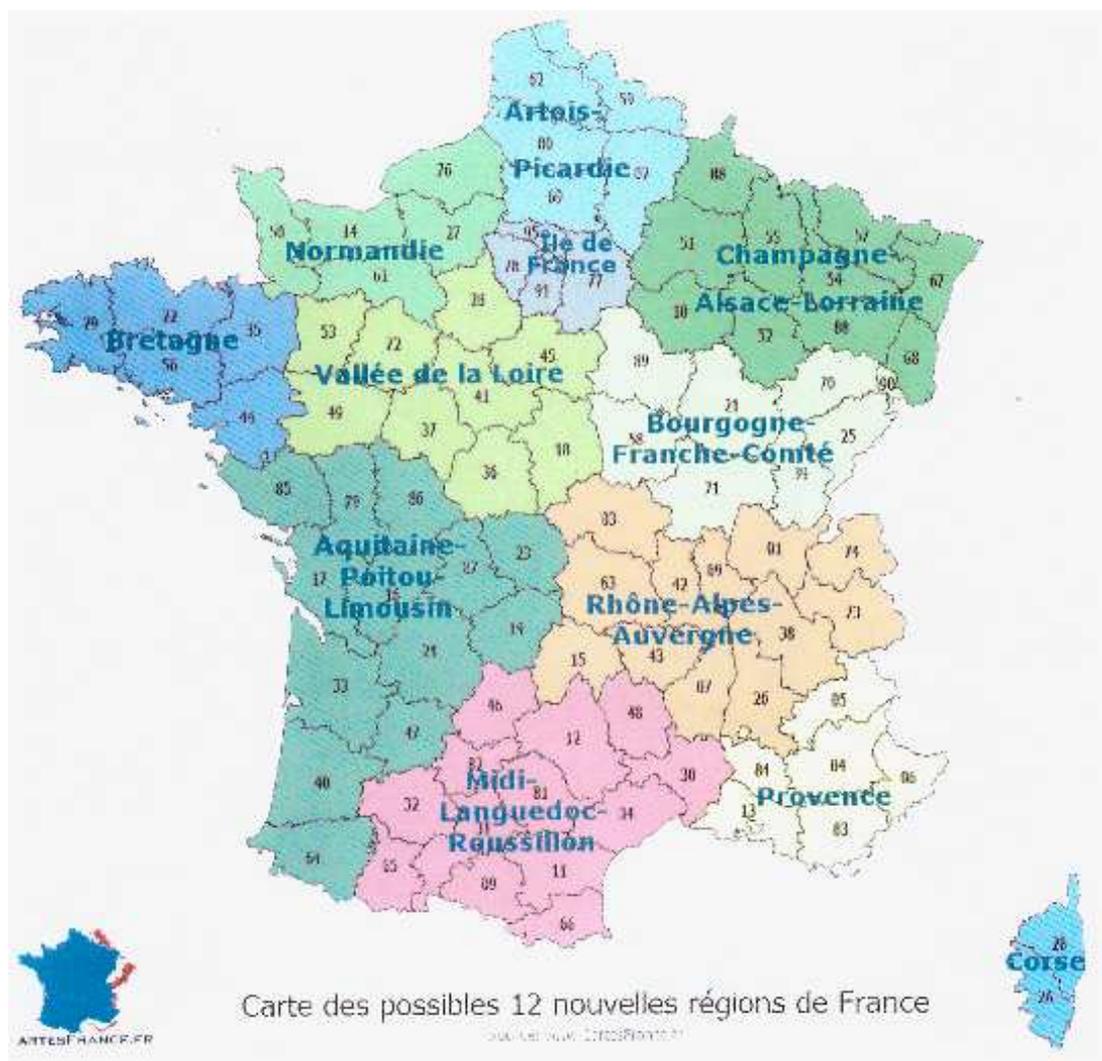
10°) La consultation des électeurs n'est pas requise par la Constitution en ce qui concerne les modifications des limites territoriales d'une collectivité. Elle est seulement permise. On peut donc s'en passer et agir par la loi. L'affaire d'Alsace a bien prouvé qu'il était plus efficace de court-circuiter les citoyens.

L'exposé des motifs du projet de loi conclut cette partie par cette remarque attristante : « *Force est de constater que la procédure volontaire de regroupements des régions, avec consultation obligatoire des électeurs et sans aucun dispositif d'incitation, n'a été à ce jour engagée par aucune région* ». L'ascendant se révélant impuissant, il faut bien user avec énergie du descendant.

Les options de découpage.

Il est d'abord certain que, quel que soit le découpage retenu, il y aura des protestations, des mécontentements, des mobilisations hostiles. C'est un domaine où il est impossible de satisfaire tout le monde. Toutes les modifications concernant les institutions déchaînent des passions bien françaises. François Hollande a eu le courage de soulever le couvercle de la marmite de Pandore. Saura-t-il surmonter toutes les forces rationnelles et irrationnelles qui en sont sorties ?

Nous avons, depuis quelques semaines, une carte qui correspond aux travaux des experts, géographes, démographes, économistes, aménageurs, politologues, etc... et qui proposait un découpage sur des bases que l'on ne peut pas appeler objectives ou scientifiques, mais qui recherchaient un compromis possible, autour de 12 régions...



Le Président de la République qui, semble-t-il, a décidé seul en s'enfermant dans son bureau, a consulté quelques personnes et a rejeté cette proposition. Son idée principale est qu'il ne faut pas redécouper les régions, mais seulement les fusionner. Il aurait été juridiquement et pratiquement trop complexe de changer des départements de région, ce qui pourra peut-être se faire dans un second temps.



La carte retenue, en définitive, par le Président de la République.

Prenons l'exemple de la Picardie. De nombreuses études antérieures ont analysé sa situation réelle sous plusieurs angles : mouvements pendulaires quotidiens, attraction commerciale, réseaux de transports, sentiments d'appartenance et de polarisation... Elle est attirée vers le Nord-Pas-de-Calais dans toute sa partie septentrionale (Amiens-Lille : une demi heure de TGV), attirée vers l'Ile-de-France dans toute sa partie méridionale (Amiens-Paris : une demi heure de TGV) avec un sud de l'Oise dans l'aire urbaine parisienne, attirée vers Rouen dans toute sa partie occidentale (Amiens-Rouen : $\frac{3}{4}$ d'heure de bon train) avec un pays de Bray déjà écartelé entre les deux régions, mais elle n'a aucune polarité économique, culturelle, relationnelle vers l'est et la Champagne-Ardenne (Amiens-Reims, plus de deux heures de mauvais train). À partir du moment où l'on admet une diminution du nombre de régions, la solution évidente serait le démantèlement de la Picardie : la Somme est intégrée à la région Nord-Pas-de-Calais ; l'Oise est intégrée à la région Ile-de-France ; le cas de l'Aisne est moins clair, mais la Thiérache au nord est nettement tournée vers le Nord-Pas-de-Calais, tandis qu'une petite portion est pourrait s'en aller vers Champagne-Ardenne.

En poursuivant une analyse fine des polarisations, on pourrait même concevoir qu'une portion ouest de l'Oise et de la Somme glissent vers la Normandie. Mais on le voit, cette option conduit non seulement à démanteler la Picardie, mais encore à découper les départements pour une répartition nouvelle de leur territoire. Il est sûr que la finesse n'est pas de mise car elle soulèverait trop de problèmes juridiques et politiques. C'est pourquoi la première carte n'a pas voulu s'aventurer si loin et s'est contenté de fusionner la Picardie avec le Nord-Pas-de-Calais. Le refus de démanteler les régions conduit aussi le Président de la République à décider d'une fusion, mais avec la Champagne-Ardenne, et non avec le Nord-Pas-de-Calais, ce qui semble une aberration pour tous et prépare bien des débats houleux.

On pourrait trouver en comparant les deux cartes bien d'autres exemples de ce type. L'Aquitaine, autre exemple, pensait bien intégrer les Charentes qui se sentent en affinité avec la façade atlantique et qui vont se retrouver dans l'immense ensemble hétéroclite Centre-Limousin-Poitou-Charentes. Alain Rousset, président socialiste de la région Aquitaine et président de l'Assemblée des Régions de France, s'est dit très déçu et même trahi par rapport aux promesses qui lui auraient été faites. Les présidents des deux départements charentais sont aussi partisans d'un rattachement aquitain et se proposent d'organiser un référendum d'initiative locale sur ce sujet. Ségolène Royal qui voulait un rattachement aux Pays de la Loire n'a pas réussi à convaincre François Hollande.

Les départements pyrénéens avaient travaillé sur l'hypothèse d'une unité possible le long de la chaîne, avec une région « Pyrénées-Occitanie » de l'Atlantique à la Méditerranée, prenant des départements à l'Aquitaine, à Midi-Pyrénées et à Languedoc-Roussillon. Il n'en est rien.

Mais l'exemple le plus probant est celui du maintien de la Loire Atlantique dans une région Pays de la Loire inchangée ce qui revient à priver la Bretagne de son cinquième département alors que cette option semblait acquise. Les ambigus bonnets rouges ont déjà organisé une première manifestation pour protester et la très active association « 44-BZH » promet de beaux chambardements.

L'antagonisme PS-UMP s'envenime entre l'Alsace et la Lorraine, les seules régions accouplées qui ne sont pas du même bord politique.

Que dire aussi du maintien de la Corse comme une région à part entière, alors que l'on veut la réforme pour découper de grandes régions de taille européenne ! On voit bien à quel point la logique politique l'emporte sur toutes les autres.

Il faut comprendre avant tout à quel point le choix de fusionner des régions entières bloque totalement le jeu. Le président de la République se met à la fois contre lui ceux qui sont hostiles à tout redécoupage et ceux qui, par un redécoupage plus subtil et plus profond, souhaiteraient pousser la réforme plus loin.

Détaillons cette deuxième carte :

- **la future région Alsace-Lorraine**, résulte de la fusion de la région Alsace et de la région Lorraine ;
- **la future région Aquitaine** est maintenue dans son périmètre actuel ;
- **la future région Auvergne-Rhône-Alpes** résulte de la fusion de la région Auvergne et de la région Rhône-Alpes ;
- **la future région Bourgogne-Franche-Comté** résulte de la fusion de la région Bourgogne et de la région Franche-Comté ;
- **la future région Bretagne** reste dans son périmètre actuel ;
- **la future région Centre-Limousin-Poitou Charentes** résulte de la fusion de trois régions : la région Centre, la région Limousin, la région Poitou-Charentes ;
- **la future région Champagne-Ardenne-Picardie** résulte de la fusion de la région Champagne-Ardenne et de la région Picardie ;
- **la future région Ile-de-France** reste dans ses limites actuelles ;

- **la future région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées** résulte de la fusion de la région Languedoc-Roussillon et de la région Midi-Pyrénées ;
- **la future région Nord-Pas-de-Calais** reste dans son périmètre actuel ;
- **la future région Normandie** résulte de la fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie ;
- **la future région Pays de la Loire** reste dans son périmètre actuel ;
- **la future région Provence-Alpes-Côte d’Azur** reste dans son périmètre actuel ;
- **la future région Corse** reste dans son périmètre actuel.

Au total sept régions conservent leur périmètre actuel et sept régions résultent de fusions. Le président de la République a donc choisi une réforme, mais une réforme a minima, ce qui est bien dans son esprit d’équilibre.

Avec beaucoup de contorsions verbales et de langue de bois, la dernière partie de l’exposé des motifs justifie ces choix, région par région.

L’article 2 prévoit les modalités de désignation du chef lieu des régions issues du regroupement de régions actuelles. On sait que par le passé, c’est le problème du choix de la capitale régionale qui empêche depuis près de trente ans la réunification des deux Normandie, bloquée par la rivalité de Rouen et de Caen. L’opposition de Metz et de Nancy a longtemps handicapé la Lorraine jusqu’à ce que le choix du pôle métropolitain du Sillon de Lorraine apaise le conflit. L’annonce de la réforme a ravivé la rivalité de Toulouse et de Montpellier qui vont se trouver dans la même région. Il s’agit donc bien d’un problème politique important.

Le projet de loi, dans les régions issues d’un regroupement, propose une procédure assez complexe qui doit se terminer le 1^{er} juillet 2016 :

- l’État consulte le conseil municipal de la commune dans laquelle l’installation du chef-lieu de région est envisagée ;
- l’État recueille l’avis des conseils régionaux inclus dans le périmètre de la région concernée ; le conseil régionaux ne répondent qu’après avoir recueilli eux-mêmes l’avis des représentants des collectivités territoriales, des organismes publics et des organisations professionnelles concernées ;
- un décret simple pris avant le 31 décembre 2014 fixe **un chef-lieu provisoire** ;
- Les élections régionales ont lieu en décembre 2015. L’État recueille alors l’avis du nouveau conseil régional. Un décret pris en Conseil d’État fixe **le chef-lieu définitif**.

L’article 3 est une mise en conformité juridique. Il faut supprimer un article du code qui dit que les régions sont constituées dans les limites des anciens établissements publics. Il faut supprimer un article du code qui n’a jamais servi et qui dit que les régions ont la faculté de modifier leur périmètre et de se regrouper sur la base d’une initiative locale.

L’article 4 fixe la date d’entrée en vigueur de nouveau découpage **au 1^{er} janvier 2016**.

Dispositions relatives aux élections régionales.

L'article 5 tire les conséquences de la création de la métropole de Lyon par la loi MAPAM : la métropole de Lyon est assimilée à un département.

L'article 6 modifie le tableau du code électoral définissant **l'effectif de chaque conseil régional.**

Remarque : on sait que les départements constituent les circonscriptions électorales régionales. Nous avons toujours combattu cette conception, défendant, en particulier dans le « Livre Blanc », l'idée qu'un conseil devait être élu dans une circonscription électorale ayant le même périmètre : une politique régionale n'est pas constituée par une addition de politiques départementales ; un programme régional n'est pas constitué par une addition de programmes départementaux ; un élu régional est là pour décider d'une politique régionale et non pour défendre son département au niveau de la région, autrement on ne sort pas du système de marchandage et de saupoudrage qui prévaut aussi dans les relations entre les cantons et le département. Mais, une fois de plus, la réforme ne va pas au fond des choses.

La méthode de répartition employée est celle de la loi du 11 avril 2003 qui a fixé les modalités de l'élection des conseillers régionaux et des représentants au parlement européen, à savoir une répartition à la proportionnelle démographique et à la plus forte moyenne. Les chiffres ont été actualisés par rapport à 2008, pour tenir compte des derniers recensements de population (décret du 27 décembre 2013).

De plus, **dans le souci de diminuer le nombre d'élus**, l'effectif du conseil des nouvelles régions a été **plafonné à 150**. Pour permettre l'exercice de la proportionnelle, il y a naturellement plus de candidats que d'élus dans chaque circonscription départementale

- **la région Alsace-Lorraine aura un conseil régional de 120 membres :** 23 candidats de Meurthe-et-Moselle, 8 candidats de la Meuse, 32 candidats de la Moselle, 33 candidats du Bas-Rhin, 23 candidats du Haut-Rhin et 13 candidats des Vosges ;
- **la région Aquitaine aura un conseil régional de 85 membres :** 13 candidats de la Dordogne, 40 candidats de la Gironde, 12 candidats des Landes, 11 candidats du Lot-et-Garonne, 19 candidats des Pyrénées-Atlantiques ;
- **la région Auvergne-Rhône-Alpes aura un conseil régional de 150 membres :** 14 candidats de l'Ain, 9 candidats de l'Allier, 8 candidats de l'Ardèche, 5 candidats du Cantal, 12 candidats de la Drôme, 26 candidats de l'Isère, 17 candidats de la Loire, 6 candidats de la Haute-Loire, 28 candidats de la Métropole de Lyon (assimilée à un département), 14 candidats du Puy-de-Dôme, 10 candidats du Rhône, 10 candidats de la Savoie, 17 candidats de la Haute-Savoie ;
- **la région Bourgogne-Franche-Comté aura un conseil régional de 100 membres :** 21 candidats de la Côte d'Or, 21 candidats du Doubs, 11 candidats du Jura, 10 candidats de la Nièvre, 10 candidats de la Haute-Saône, 22 candidats de la Saône-et-Loire, 14 candidats de l'Yonne, candidats du territoire de Belfort ;
- **la région Bretagne aura un conseil régional de 83 membres :** 17 candidats des Côte d'Armor, 25 candidats du Finistère, 28 candidats de l'Ille-et-Vilaine, 21 candidats du Morbihan ;
- **la région Centre-Limousin-Poitou-Charentes aura un conseil régional de 150 membres :** 12 candidats de la Charente, 20 candidats de la Charente-Maritime, 11

- candidats du Cher, 9 candidats de la Corrèze, 6 candidats de la Creuse, 15 candidats de l'Eure-et-Loire, 9 candidats de l'Indre, 20 candidats de l'Indre-et-Loire, 12 candidats du Loir-et-Cher, 21 candidats du Loiret, 13 candidats des Deux-Sèvres, 15 candidats de la Vienne, 13 candidats de la Haute-Vienne ;
- **La région Champagne-Ardenne-Picardie aura un conseil régional de 106 membres** : 20 candidats de l'Aisne, 11 candidats des Ardennes, 12 candidats de l'Aube, 20 candidats de la Marne, 8 candidats de la Haute-Marne, 28 candidats de l'Oise, 21 candidats de la Somme ;
 - **la région de Guadeloupe aura un conseil régional de 41 membres** ;
 - **la région d'Ile-de-France aura un conseil régional des 150 membres** : 30 candidats de Paris, 19 candidats de Seine-et-Marne, 20 candidats des Yvelines, 18 candidats de l'Essonne, 22 candidats des Hauts-de-Seine, 21 candidats de Seine-Saint-Denis, 19 candidats du Val-de-Marne, 17 candidats du Val d'Oise ;
 - **la région de Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées aura un conseil régional de 150 membres** : 6 candidats de l'Ariège, 12 candidats de l'Aude, 9 candidats de l'Aveyron, 21 candidats du Gard, 36 candidats de la Haute-Garonne, 7 candidats du Gers, 31 candidats de l'Hérault, 7 candidats du Lot, 4 candidats de la Lozère, 8 candidats des Hautes-Pyrénées, 14 candidats des Pyrénées-Orientales, 12 candidats du Tarn, 9 candidats du Tarn-et-Garonne ;
 - **la région du Nord-Pas-de-Calais aura un conseil régional de 113 membres** : 74 candidats du Nord, 43 candidats du Pas-de-Calais ;
 - **la région de Normandie aura un conseil régional de 102 membres** : 23 candidats du Calvados, 20 candidats de l'Eure, 17 candidats de la Manche, 11 candidats de l'Orne, 41 candidats de la Seine-Maritime ;
 - **la région des Pays de la Loire aura un conseil régional de 93 membres** : 35 candidats de Loire-Atlantique, 22 candidats du Maine-et-Loire, 10 candidats de la Mayenne, 17 candidats de la Sarthe, 19 candidats de la Vendée ;
 - **la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur aura un conseil régional de 123 membres** : 6 candidats des Alpes-de-Haute-Provence, 6 candidats des Hautes-Alpes, 29 candidats des Alpes-Maritimes, 51 candidats des Bouches-du-Rhône, 27 candidats du Var, 16 candidats du Vaucluse ;
 - **la région de la Réunion aura un conseil régional de 45 membres.**

Remarque : Seul le plafonnement des effectifs à 150 membres entraîne une diminution globale du nombre de conseillers régionaux. La grande majorité des régions maintenues dans leur périmètre actuel gardent leur effectif actuel et les régions issues de fusion retrouvent un effectif correspondant à l'addition de ceux des régions fusionnées. Seuls sont touchés Auvergne-Rhône Alpes dont les effectifs actuels fusionnés atteignent 204 élus régionaux (47 + 157) et qui n'aura qu'un conseil de 150 membres, Centre-Limousin-Poitou-Charentes dont les effectifs actuels fusionnés atteignent 175 élus régionaux (77+43+55) et qui n'aura qu'un conseil de 150 membres, l'Ile-de-France qui passe d'un conseil de 209 à un conseil de 150 élus et Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées dont les effectifs actuels fusionnés atteignent 158 membres (67+91) et qui n'aura un conseil que de 150 élus régionaux. Au total il y aura donc **146 conseillers régionaux de moins**, ce qui reste marginal par rapport à la communication gouvernementale relative à l'économie réalisée par la diminution du nombre des élus.

Le nombre de conseillers régionaux en métropole s'établit, après cette réforme, à 1525, contre 1 671 actuellement, **soit une diminution de 8,7 % du nombre de conseillers régionaux.**

Remarque : Les circonscriptions régionales étant des circonscriptions totalement indépendantes les unes des autres, il n’y a pas lieu de respecter une quelconque proportionnalité entre les effectifs de conseillers régionaux d’une région à l’autre.

L’article 7 propose de garantir que chaque département disposera d’un siège au minimum dans les conseils régionaux. Il est difficile de comprendre cet article sans rappeler la loi électorale des régions.

Rappel : La loi du 10 juillet 1985 instaure « *le recours au suffrage universel direct pour les conseillers régionaux* » puisque la loi du 2 mars 1982 a transformé les régions en collectivités territoriales. Cette même loi a établi « *le département comme circonscription électorale des conseillers régionaux. Le nombre de conseillers régionaux par région correspond au double du nombre de parlementaires de la région. Au sein de cet effectif régional la répartition entre départements s’effectue proportionnellement à la population, résultant du recensement de 1982* ». La loi du 11 décembre 1991 a modifié le tableau pour tenir compte du recensement de 1990. La loi du 11 avril 2003 « *prend la région comme circonscription électorale des conseillers régionaux, mais cette circonscription est composée d’autant de sections que la région compte de départements* ». Le tableau présenté ci-dessus « *ne fixe donc pas le nombre de sièges à pourvoir par département, mais le nombre de candidats à présenter sur les listes de la section départementale* ». « *Les suffrages départementaux agrégés au niveau régional, sont répartis entre les listes régionales en présence. La liste qui arrive en tête au niveau régional obtient une prime majoritaire de 25 % des sièges. Ensuite, au sein de chaque liste, les sièges de conseillers régionaux sont répartis entre les sections départementales. Le nombre de sièges de chaque section départementale est calculé au pro rata du nombre de voix obtenues par la liste dans le département. L’ajustement se fait à la répartition proportionnelle à la plus forte moyenne. Au sein de chaque section départementale, les sièges sont ensuite attribués dans l’ordre de présentation des candidats sur la liste* ».

C’est un peu compliqué, mais on comprend que le mode de scrutin ne garantit pas à chaque département une représentation minimale au sein du conseil régional. En guise d’exemple, l’étude d’impact s’étend sur le cas de quelques départements. Ils ne pèsent déjà pas lourd démographiquement dans leurs régions actuelles. Ils pèseront proportionnellement encore moins dans leurs nouvelles régions agrandies, d’autant plus que leur déclin démographique se poursuit. En 1982, la Lozère représentait 3,2 % de la population de la région Languedoc-Roussillon. En 2014, elle n’en représente plus que 2,9 %, ce qui correspond à 1,4 % de la population de la région fusionnée Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon. C’est le cas de la Creuse qui ne représente que 2,1 % de la population de la région fusionnée Centre-Poitou-Charentes et Limousin. C’est le cas de Cantal qui ne représente que 1,9 % de la population de la future région Auvergne-Rhône-Alpes. Il s’agit donc d’inventer un mécanisme qui assure une représentation (au moins un siège) à ces départements que les calculs mathématiques du scrutin régional pourraient écarter de la représentation.

Le projet de loi prévoit donc « *que chaque département obtienne, lors des élections régionales, au moins un élu issu de l’une des listes de la section départementale concernée. Lorsqu’un département n’obtiendra pas au moins un siège au sein du conseil régional, la liste majoritaire à l’échelon régional réattribuera le siège de l’une de ses sections départementales à la section départementale correspondant au département non pourvu* ».

L'article 8 prévoit l'entrée en vigueur des dispositions électorales relatives aux régions à l'occasion de la première élection des conseillers régionaux suivant la publication de la présente loi (voir ci-dessous).

Dispositions relatives au remplacement des conseillers départementaux.

Les articles 9 et 10 sont relatifs aux élections partielles pour les conseils départementaux.

La loi électorale du 17 mai 2013 a modifié un article du code électoral qui dit : « Saisi par la commission électorale, le juge de l'élection peut prononcer l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales. En cas de scrutin binominal l'inéligibilité porte sur le deux candidats du même binôme. Saisi dans les mêmes conditions, le juge de l'élection peut prononcer l'inéligibilité du candidat ou des membres du binôme qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits. Il prononce également l'inéligibilité du candidat ou des membres du binôme de candidats dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales. L'inéligibilité de ces trois cas est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision. Si le juge de l'élection prononce l'inéligibilité d'un candidat ou des membres du binôme proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, déclare le candidat et les membres du binôme démissionnaires d'office ». Le présent projet de loi ajoute « qu'en cas de démission d'office ou de l'annulation de l'élection d'un candidat ou d'un binôme de candidats, il est procédé à une élection partielle dans les conditions prévues par la loi et dans un délai de trois mois à compter de cette déclaration, ou de cette annulation ».

Par contre, « le conseiller départemental dont le siège devient vacant pour toute autre cause est remplacé par la personne élue en même temps qu'elle à cet effet ». Il n'y a donc pas d'élection partielle.

« Si le remplacement d'un conseiller n'est plus possible (il n'y a plus de suppléant) il est procédé à une élection partielle au scrutin uninominal majoritaire dans le délai de trois mois suivant la vacance ».

« Il n'est procédé à aucune élection partielle dans les six mois précédant le renouvellement général des conseils départementaux ».

Remarque : Depuis longtemps, les partis au pouvoir redoutent les élections partielles, quel que soit leur niveau. Elles sont presque toujours défavorables au parti qui détient le pouvoir central. Elles sont l'objet d'abstentions record, particulièrement les élections cantonales partielles. Des lois successives ont donc cherché à réduire les occasions d'élections partielles, par exemple en créant des suppléants, en faisant élire le suivant de liste, ou en permettant à un ancien ministre de retrouver automatiquement son poste antérieur de parlementaire... Le Conseil constitutionnel a aussi participé à ce mouvement et réprouvant la pratique de postes restant trop longtemps vacants et en encourageant l'automatisme et la rapidité du remplacement.

L'article 11 prévoit l'application des dispositions électorales concernant les départements au prochain renouvellement général des conseillers départementaux (voir ci-dessous).

Dispositions relatives au calendrier électoral.

L'article 12 organise le report des élections départementales et régionales en décembre 2015.

Par dérogation au code :

1°) **La première élection générale des conseils départementaux suivant la publication de la présente loi se tiendra au mois de décembre 2015.** Les conseillers généraux élus en 2008 ont donc leur mandat prolongé d'un an, tandis que les conseillers généraux élus en mars 2011 ont leur mandat amputé de deux ans.

Remarque : Il s'applique bien ainsi un choix fait au temps du quinquennat précédent : la fin du renouvellement du conseil départemental par moitié tous les trois ans.

2°) Par conséquent le mandat des conseillers généraux élus en mars 2008 et en mars 2011 prendra fin en décembre 2015.

3°) Le mandat des conseillers départementaux élus en décembre 2015 prendra fin en mars 2020 (voir plus loin une réserve capitale à ce sujet).

4°) **La première élection générale des conseillers régionaux et des membres de l'Assemblée de Corse suivant la publication de la présente loi se tiendra au mois de décembre 2015.**

5°) Le mandat des conseillers régionaux élus en mars 2010 prendra fin en décembre 2015. Toutefois, dans les régions regroupées (voir ci-dessus) le président du conseil régional gère les affaires courantes ou présentant un caractère urgent entre le scrutin et le 31 décembre 2015.

6°) Les conseillers régionaux élus en décembre 2015 tiennent leur première réunion le lundi 4 janvier 2016 pour les régions résultant d'un regroupement, à la date prévue par le code pour les autres régions (c'est-à-dire le premier vendredi suivant l'élection).

7°) Le mandat des conseillers régionaux élus en décembre 2015 prendra fin au mois de mars 2020. Pourquoi cette date ? Le gouvernement la justifie par le choix, fait déjà au cours du quinquennat précédent, d'**organiser toutes les élections locales le même jour** afin de provoquer un grand débat national très médiatisé et de faire diminuer l'abstentionnisme. C'est l'objet d'une loi votée sous Sarkozy et appelée « loi sur la concomitance des calendriers électoraux ». Mars 2020, c'est la fin des conseils municipaux que nous avons élus en mars 2014 et donc, le même jour, en 2020, pourront avoir lieu les élections municipales, intercommunales (par fléchage, sauf changement de la loi d'ici là, pour passer au suffrage universel direct comme l'a promis Manuel Valls) et régionales.

L'étude d'impact dit bien : « *Le gouvernement a choisi l'option qui prévoit la fin, dès mars 2020 du mandat des conseillers régionaux, des conseillers départementaux et des conseillers des assemblées de Corse de Guyane et de Martinique élus en décembre 2015. Ainsi le mandat de ces élus*

prendraient fin de façon concomitante à celle des mandats des conseillers municipaux et communautaires ». « Pour ce qui concerne les élections régionales, leur organisation concomitante à celle des élections municipales et communautaires favorisera la participation électorale ».

C'est volontairement que nous ne parlons pas des élections départementales en 2020, car si **le présent projet de loi ne propose aucun article concernant la disparition des conseils départementaux** (une autre timidité que les plus réformateurs reprochent au président de la République), l'exposé des motifs pointe nettement le bout de l'oreille, dans **un passage capital pour comprendre les idées du gouvernement**. *« Les élections régionales, municipales et communautaires étaient jusqu'à présent couplées avec les élections départementales. La suppression de ces dernières à terme invite à rapprocher la tenue des élections régionales des autres scrutins locaux ». » En effet, 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 des départements aux régions et aux EPCI à fiscalité propre, le gouvernement MET EN PLACE LES CONDITIONS NECESSAIRES À LA SUPPRESSION DES DÉPARTEMENTS EN TANT QUE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. À terme, ce sont l'ensemble des compétences des départements qu'il conviendra de répartir entre le niveau régional et le niveau des EPCI à fiscalité propre ».*

En clair, il n'y aura plus d'élections départementales à partir de 2020 et les dispositions de la loi de mai 2013, nouveau redécoupage des cantons, binômes un homme/une femme, n'auront servi qu'une fois, en décembre 2015 !

8°) Le mandat des membres de l'Assemblée de Corse élus en décembre 2015 prendra fin en mars 2020.

Des paragraphes semblables concernent la Guyane, la Martinique et Mayotte.

9°) Le mandat des conseillers généraux du Rhône, élus dans les cantons compris intégralement dans le territoire de la métropole prendra fin le 31 décembre 2014. C'est la conséquence de la transformation de la communauté urbaine de Lyon en métropole au statut spécifique de nouvelle collectivité territoriale. Il n'y a évidemment pas lieu pour les conseillers généraux élus sur le territoire de la métropole lors des dernières élections cantonales de continuer à siéger au sein du conseil général de qu'il reste du département du Rhône. Cela concerne 31 cantons sur un total de 53. En fait 31 cantons sont totalement inclus dans le territoire de la métropole de Lyon ; 15 cantons sont entièrement exclus du territoire de la métropole et donc totalement inclus dans le futur petit département du Rhône et 8 cantons sont à cheval sur les deux collectivités. Seuls les titulaires des 31 cantons inclus achèvent leur mandat le 31 décembre prochain.

Georges GONTCHAROFF, 23 juin 2014.