

N° 658

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 juin 2014

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission spéciale (1) sur le projet de loi relatif à la **délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral** (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE),*

Par M. Michel DELEBARRE,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, *président* ; M. Michel Delebarre, *rapporteur* ; MM. François-Noël Buffet, Ronan Dantec, Christian Favier, Mme Jacqueline Gourault, MM. Philippe Kaltenbach, Jacques Mézard, Bruno Sido, Jean-Pierre Sueur, René Vandierendonck, *vice-présidents* ; MM. Éric Doligé, Jean Germain, Dominique de Legge, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Dominique Bailly, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Luc Carvounas, Philippe Dallier, Jean-Léonce Dupont, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Charles Guené, Edmond Hervé, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Georges Labazée, Gérard Larcher, Gérard Le Cam, Gérard Longuet, Roger Madec, Thani Mohamed-Soilihi, Jean-Pierre Raffarin, Henri de Raincourt, Bruno Retailleau, Alain Richard, Henri Tandonnet, Mme Catherine Troendlé.

**Voir le(s) numéro(s) :**

Sénat : 635 et 659 (2013-2014)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION</b> .....	7
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	9
<b>I. LA RÉGION : UNE JEUNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE AUX RACINES ANCIENNES</b> .....	10
<b>A. LA LENTE ÉMERGENCE DU FAIT RÉGIONAL</b> .....	10
1. <i>La Révolution française : la volonté de mettre fin aux particularismes des provinces de l'Ancien Régime</i> .....	10
2. <i>Les prémices des premiers assemblages régionaux</i> .....	13
<b>B. LES PREMIÈRES EXPÉRIENCES ADMINISTRATIVES RÉGIONALES</b> .....	16
1. <i>L'expérience des groupements d'intérêts régionaux</i> .....	16
2. <i>De nombreuses initiatives parlementaires</i> .....	16
3. <i>L'expérience du régime de Vichy : la mise en place d'une organisation régionale déconcentrée</i> .....	17
<b>C. DE L'ÉMERGENCE DE LA RÉGION COMME ENTITE DÉCONCENTRÉE À LA NAISSANCE D'UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE PLEIN EXERCICE</b> .....	19
1. <i>La mise en place progressive d'une déconcentration régionale</i> .....	19
2. <i>La naissance de la région comme collectivité territoriale</i> .....	21
a) <i>La transformation des régions en établissement public</i> .....	21
b) <i>La transformation des régions en collectivité territoriale : le tournant de 1982</i> .....	22
3. <i>Des réflexions sur un nouveau découpage régional</i> .....	22
<b>II. UN NOUVEAU DÉCOUPAGE RÉGIONAL : PRINCIPAL OBJET DU PROJET DE LOI</b> .....	23
<b>A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI</b> .....	23
1. <i>Une nouvelle carte régionale</i> .....	24
2. <i>Les ajustements au mode d'élection des conseillers régionaux</i> .....	24
3. <i>La prise en compte de la jurisprudence constitutionnelle pour l'organisation du remplacement des conseillers départementaux</i> .....	25
4. <i>La modification de la durée des mandats des élus régionaux et départementaux</i> .....	26
<b>B. UN TEXTE DONT L'OBJET EST PLUS DE BÂTIR DES « RÉGIONS EUROPÉENNES » QUE DE RÉALISER DES ÉCONOMIES</b> .....	26
1. <i>Des économies d'échelle limitées en attendant les transferts de compétences prévus dans le second texte</i> .....	26
2. <i>Un projet dont l'objet est avant tout de bâtir des « régions européennes »</i> .....	28
<b>C. LA NÉCESSITÉ DE TRAITER DANS UNE FUTURE LOI DE FINANCES LES CONSÉQUENCES DU PRÉSENT TEXTE SUR LES FINANCES RÉGIONALES</b> .....	31
<b>III. L'EXAMEN DU PROJET DE LOI EN COMMISSION : A DÉFAUT D'ACCORD GLOBAL, LA MISE EN LUMIÈRE DE PLUSIEURS CONVERGENCES DES POINTS DE VUE</b> .....	32

EXAMEN DES ARTICLES .....	35
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> DISPOSITIONS RELATIVES À LA DÉLIMITATION DES RÉGIONS</b> .....	35
• <i>Article 1<sup>er</sup> Nouvelle carte régionale</i> .....	35
• <i>Article 2 Fixation du chef-lieu des nouvelles régions</i> .....	38
• <i>Article 3 (art. L. 4111-1 et L. 4123-1, chapitre IV du titre II du livre I<sup>er</sup> de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales) Coordinations</i> .....	39
• <i>Article 4 Date de mise en œuvre de la nouvelle carte régionale</i> .....	41
<b>CHAPITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AUX ÉLECTIONS RÉGIONALES</b> .....	41
• <i>Article 5 (art. L. 335 du code électoral) Assimilation de la métropole de Lyon à une section départementale pour l'élection des conseillers régionaux</i> .....	41
• <i>Article 6 (Tableau n° 7 annexé au code électoral) Répartition des conseillers régionaux entre régions et des candidats entre sections départementales</i> .....	42
• <i>Article 7 (Art. L. 338-1 du code électoral) Attribution minimale d'un siège de conseiller régional, par section départementale</i> .....	43
• <i>Article 8 Entrée en vigueur des dispositions relatives à l'élection des conseillers régionaux</i> .....	44
<b>CHAPITRE III DISPOSITIONS RELATIVES AU REMPLACEMENT DES CONSEILLERS DÉPARTEMENTAUX</b> .....	44
• <i>Article 9 (art. L. 221 du code électoral) Élections départementales partielles</i> .....	44
• <i>Article 10 (art. L. 223 du code électoral) Adaptation des règles de contentieux électoral</i> .....	46
• <i>Article 11 Entrée en vigueur des règles nouvelles de remplacement des conseillers départementaux</i> .....	47
<b>CHAPITRE IV DISPOSITIONS RELATIVES AU CALENDRIER ÉLECTORAL</b> .....	48
• <i>Article 12 (Art. 21 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, art. 3 de la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte et art. 47 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral) Modification de la durée des mandats des élus régionaux et départementaux</i> .....	48
EXAMEN EN COMMISSION.....	51
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION .....	91
LISTE DES AUDITIONS COMPLÉMENTAIRES DU RAPPORTEUR.....	93
<b>COMPTES RENDUS DES AUDITIONS ORGANISÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	95
• <b>Audition de M. Alain Rousset, président de l'Association des régions de France (ARF) et des représentants de l'ARF (Mercredi 18 juin 2014)</b> .....	95
• <b>Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur (Mercredi 18 juin 2014)</b> .....	111

---

<b>COMPTE RENDU DES AUDITIONS ORGANISÉES PAR LA COMMISSION SPÉCIALE</b> .....	125
• <b>Audition de M. Claudy Lebreton, président, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, vice-présidente, et M. René-Paul Savary, président de la commission « Économie » - Assemblée des départements de France (ADF) (Mardi 24 juin 2014)</b> .....	125
• <b>Audition de M. Pierre Jarlier, sénateur, vice-président de l'Association des maires de France (Mardi 24 juin 2014)</b> .....	135
• <b>Audition de MM. Loïc Cauret, vice-président chargé du développement économique et de l'emploi, président de Lamballe Communauté et Marc Fesneau, membre du conseil d'orientation, président de la communauté de communes de Beauce et Forêt - Assemblée des communautés de France (Mardi 24 juin 2014)</b> .....	143
• <b>Audition de M. Daniel Béhar, géographe, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris, M. Gérard-François Dumont, recteur, professeur à l'Université de Paris-Sorbonne (Paris IV), M. Hervé Le Bras, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, M. Patrick Le Lidec, chargé de recherche au CNRS, M. Jacques Lévy, professeur de géographie et d'aménagement de l'espace à l'École polytechnique fédérale de Lausanne, M. Romain Pasquier, directeur de recherche au CNRS, M. Philippe Subra, professeur des universités, Université Paris 8-Vincennes-Saint-Denis, et M. Martin Vanier, professeur en géographie et aménagement à l'Université Joseph Fourier (Grenoble I) (Mardi 24 juin 2014)</b> .....	149
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	161



### LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral s'est réunie le jeudi 26 juin 2014, sous la présidence de M. **Jean-Jacques Hyest** (UMP - Seine-et-Marne), afin d'examiner le rapport de M. **Michel Delebarre** (SOC - Nord) et d'élaborer le texte de la commission.

Elle a **examiné les soixante amendements** déposés sur le texte et en a **adopté dix-huit** parmi lesquels :

- le rappel des principes devant prévaloir à l'élaboration de la réforme territoriale, à l'initiative de M. François Zocchetto et des membres du groupe UDI-UC ;

- un redécoupage de la carte, À l'article 1er, la commission spéciale a adopté plusieurs amendements visant à redessiner une carte de 13 régions, déposés par MM. Didier Guillaume et Jean-Pierre Sueur, M. Jean Germain, Mme Jacqueline Gourault, MM. Christian Bourquin, Jacques Mézard et Philippe Adnot ;

- la suppression de la consultation obligatoire des électeurs en cas de regroupement de régions ou de départements, de fusion d'une région et des départements la composant, et lors du transfert d'un département de sa région d'origine vers une région limitrophe, à l'initiative du rapporteur (**article 3**) ;

- les conséquences du nouveau découpage des régions en termes d'effectifs des conseils régionaux, en fixant le nombre de sièges de conseillers régionaux par région dans la limite de 170 élus (et de 180 élus pour la région d'Île-de-France), sur proposition du rapporteur (**article 6**) ;

- la modification du mécanisme garantissant un nombre minimal de conseillers régionaux au sein de chaque département afin que chaque département soit représenté par au moins deux conseillers régionaux et que ces sièges garantis soient, au besoin, ajoutés à l'effectif total et non prélevés sur d'autres départements, sur proposition du rapporteur (**article 7**).

**À l'issue de ses travaux, votre commission n'a pas adopté l'ensemble du texte du projet de loi résultant de ses délibérations.**

**En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte du projet de loi déposé sur le Bureau du Sénat.**





---

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

*« Depuis deux siècles, la République a cherché à concilier l'unité de l'État, avec l'exercice le plus libre possible de la démocratie locale. (...) Le temps est (donc) venu de simplifier et clarifier pour que chacun sache qui décide, qui finance et à partir de quelles ressources. Le temps est venu d'offrir une meilleure qualité de service et de moins solliciter le contribuable tout en assurant la solidarité financière entre collectivités selon leur niveau de richesse. La réforme que j'ai demandé au Premier ministre et au Gouvernement de mettre en œuvre, en y associant toutes les familles politiques, est majeure. Il s'agit de transformer pour plusieurs décennies l'architecture territoriale de la République. »* Telle est l'ambition fixée, par le Président de la République dans sa tribune publiée dans la presse quotidienne régionale datée du 3 juin 2014, à la réforme territoriale dont le présent projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, soumis à l'examen du Sénat, est le premier volet.

Déposé le 18 juin 2014, ce projet de loi a été renvoyé à la commission des lois qui, dans le calendrier très contraint fixé par le Gouvernement, a immédiatement entamé ses travaux en organisant dès l'après-midi une première salve d'auditions. Cependant, le soir du même jour, le Sénat a créé une commission spéciale chargée d'examiner le texte présenté par le Gouvernement.

Son rapporteur a interrogé l'ensemble des présidents de conseil régional et général afin de recueillir leurs observations sur la réorganisation proposée. Les très nombreuses réponses qui lui sont parvenues démontrent la vivacité du débat en cours dans les territoires. Que les auteurs de ces contributions trouvent ici l'expression de sa profonde gratitude, de même que l'ensemble des personnes entendues.

Notre organisation territoriale est de longue date dénoncée, critiquée : trop complexe, trop coûteuse, source de blocages et de lenteurs...

Le temps de la réforme a sonné.

Dans le cadre proposé, votre rapporteur s'est efforcé de tendre vers une carte idéale tout en prenant en compte les problématiques du réel. Ses travaux ont été guidés par la recherche d'une action publique locale plus efficace, qui répond aux attentes de nos concitoyens.

La commission spéciale, à son initiative, s'est engagée dans cette démarche même si, finalement, elle n'est pas parvenue à adopter un texte.

## **I. LA RÉGION : UNE JEUNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE AUX RACINES ANCIENNES**

L'institution régionale est le produit d'un long processus qui plonge ses racines dans les provinces de l'Ancien régime. D'abord conçue comme un instrument de développement économique, la région est devenue progressivement une circonscription de déconcentration avant d'évoluer vers une collectivité territoriale.

### ***A. LA LENTE ÉMERGENCE DU FAIT RÉGIONAL***

À la Révolution française, la volonté de rationaliser l'organisation complexe du Royaume de France a conduit à un nouveau découpage administratif du territoire national. La province, lointaine ancêtre de la région, est « supplantée » par le département, qui apparaît comme le nouvel instrument d'organisation de l'État.

#### **1. La Révolution française : la volonté de mettre fin aux particularismes des provinces de l'Ancien Régime**

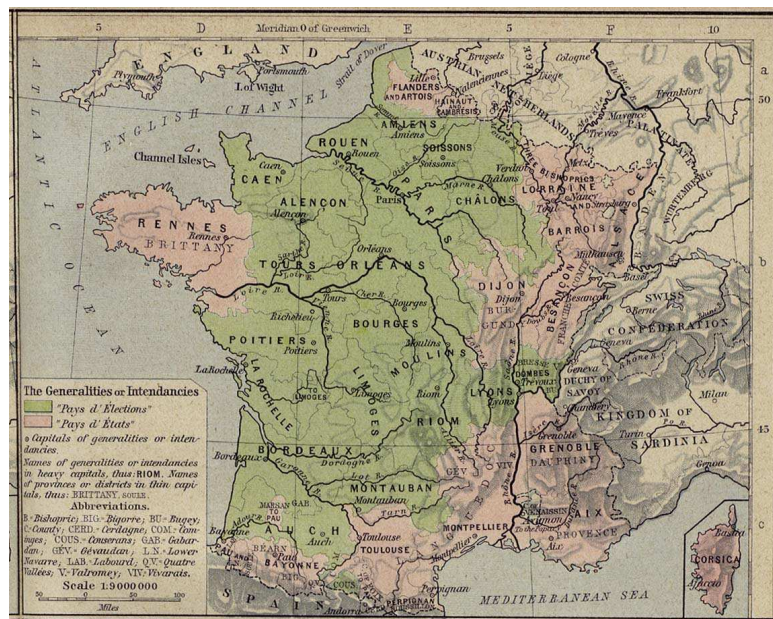
En 1789, le royaume de France se décomposait en de multiples subdivisions politiques : les provinces qui se caractérisaient par des usages, des langues et des institutions communes et des statuts, des coutumes et des privilèges particuliers. Les délimitations des provinces d'Ancien Régime étaient souvent discutables, variant très souvent selon les époques.

Au sein de chaque province, s'exerçaient plusieurs formes de pouvoirs : financiers avec les généralités, civils avec les intendances, militaires avec la mise en place des gouvernements, religieux autour des diocèses et, enfin, juridiques à travers les baillages et les sénéchaussées. Sans oublier l'existence des duchés, des baronnies, des états, des élections, des parlements, des pays, des bailliages. Les ressorts géographiques de l'ensemble de ces subdivisions différaient.

À cette multiplicité de pouvoirs s'ajoutaient, d'une part, le partage entre une France de langue d'oc et de droit romain et une France de langue d'oïl et de droit coutumier ; d'autre part, une France des gabelles et une France rédimée, qui réunissait les territoires libérés du paiement de la gabelle moyennant un paiement forfaitaire, enfin, une France du concordat papal et une France des pays d'obédience, une France des pays d'élection – qui s'acquittait de l'impôt des aides – et une France des pays d'État, soumise au régime des dons gratuits.

Cette organisation, complexe et anarchique, était liée à l'empilement de fonctions diverses créées au fil des siècles et à l'agrandissement progressif du domaine royal. Le pouvoir royal avait tenté, à plusieurs reprises, de rationaliser cette organisation, mais sans succès.

### Les généralités ou intendances en 1789



*En vert : les pays d'élection  
En rose : les pays d'états*

*Source : Les généralités ou intendances, La France en 1789,  
Carte extraite de The historical atlas by William R. Shepherd (1926)*

## Les gouvernements militaires en 1789

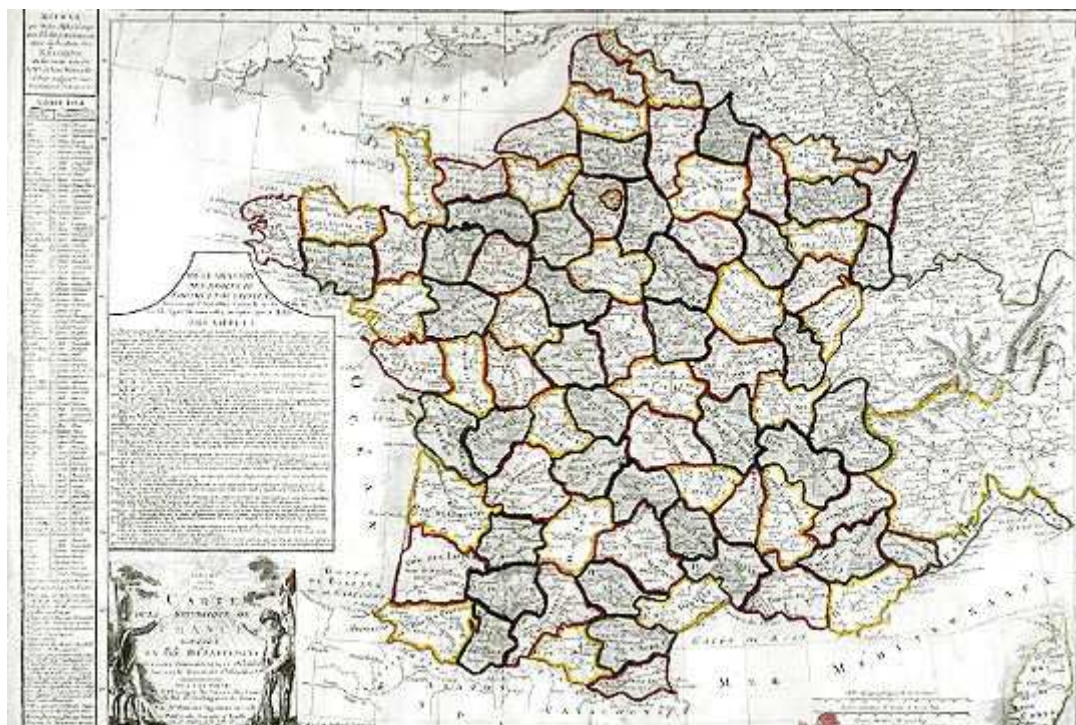


Source : Carte extraite de *The historical atlas* by William R. Shepherd (1926)

C'est dans ce contexte de complexité de l'organisation royale et de recherche d'une rationalisation et d'un renforcement de l'efficacité de l'action publique qu'est mis en place, en septembre 1789, le Comité de constitution de l'Assemblée nationale. Sa mission est de mettre fin au système des provinces et d'établir une égalité de représentativité entre les citoyens. Les travaux de ce comité ont conduit au découpage de la France en quatre-vingt-trois départements par lettres patentes royales publiées le 4 mars 1790, à la suite des décrets des 15 janvier, 16 et 26 février 1790 pris par l'Assemblée nationale sous l'influence de Mirabeau notamment. Leur délimitation repose sur des critères prenant en compte les particularismes locaux, mais non l'identité régionale, de crainte de pérenniser les provinces de l'Ancien Régime.



## La carte des départements en 1790



Le découpage du territoire national en départements ne poursuit qu'une visée administrative, puisque subsistent les anciennes divisions relatives à la perception des impôts et au pouvoir judiciaire. Toutefois, le département est conçu comme l'échelon rationnel d'action des pouvoirs publics.

### 2. Les prémices des premiers assemblages régionaux

Les premières revendications régionalistes émergent vers la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle avec l'œuvre de Frédéric Mistral (1830-1914) qui est l'un des initiateurs du Félibrige, association régionaliste destinée à promouvoir la langue d'oc et la culture occitane dans la littérature. Alors que s'affirme l'ancrage de la République en France, se développent des courants de défense de l'identité régionale, marqué par la recherche d'un renouveau national et royaliste défendu notamment par l'Action française de Charles Maurras (1868-1952) dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle.

L'émergence d'une littérature régionaliste s'est accompagnée de la définition de premiers ensembles régionaux, issus des travaux de géographes destinés à délimiter des ensembles territoriaux sur des éléments objectifs. C'est notamment le cas des géographes Pierre Foncin (1841-1916) et Paul Vidal de La Blache (1845-1918) qui ont étudié la question des « **assemblages géographiques** » visant à regrouper certains départements sur des critères purement géographiques.

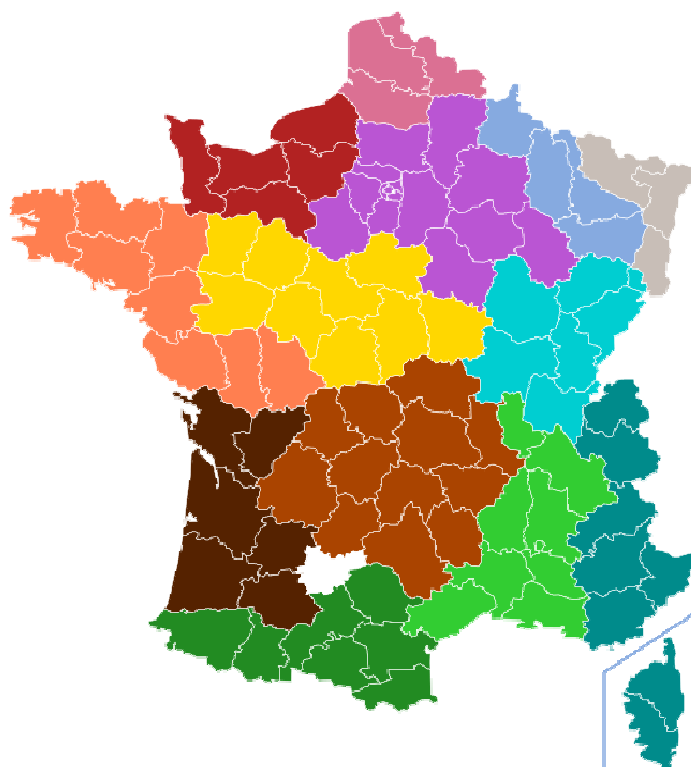
En particulier, Paul Vidal de La Blache « *voulait doter la géographie d'une définition objective de la région et d'une méthode appropriée pour étudier les régions géographiques. Il exposa ses premières réflexions en la matière dans trois articles : « Des divisions fondamentales du sol français », en 1888, « Récents travaux sur la géographie de la France », en 1892, et « Les pays de France », en 1904. Dans ces trois textes, la France servait d'exemple. Et bien que la problématique s'y prêtât, jamais Vidal n'exprima, en ces circonstances, d'opinion régionaliste. Il se contenta d'explicitier que la géographie ne pouvait pas retenir les divisions administratives pour délimiter et expliquer la réalité régionale. La critique qu'il adressait alors aux divisions administratives se limitait donc à une perspective définitoire et méthodologique ; elle visait simplement à montrer la pertinence de ces deux questions : qu'est-ce qu'une région géographique et comment en établir la limite ? Il reste cependant que ces trois textes faisaient apparaître, par contraste, que l'organisation politique du territoire français manquait de fondements objectifs. »<sup>1</sup>*

Quant à Pierre Poncin, l'un des premiers à défendre l'étude de la géographie locale, il établit une division de la France en « treize ensembles », reposant sur les limites départementales.

---

<sup>1</sup> « *Entre science et patrie : Lecture du régionalisme de Paul Vidal de La Blache* » de Guy Mercier, *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 45, n° 126, 2001, p. 389-412.

### Les « treize ensembles » régionaux de Pierre Poncin



■ Plaines du Nord (Nord, Pas-de-Calais, Somme)

■ Plaines de Paris et de la Champagne (Oise, Aisne, Marne, Haute-Marne, Aube, Yonne, Seine-et-Marne, Seine, Seine-et-Oise, Eure-et-Loir)

■ Plateau Lorrain (Ardennes, Meuse, Meurthe-et-Moselle, Vosges)

■ Plaines et Collines de Normandie (Seine-Inférieure, Eure, Calvados, Manche, Orne)

■ Bretagne, Vendée et Poitou (Loire-Inférieure, Finistère, Côtes-du-Nord, Morbihan, Ille-et-Vilaine, Vendée, Vienne, Deux-Sèvres)

■ Plaines de la Loire (Mayenne, Sarthe, Maine-et-Loire, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret, Cher, Indre, Nièvre)

■ Le Massif Central (Allier, Creuse, Haute-Vienne, Dordogne, Lot, Tarn, Aveyron, Lozère, Haute-Loire, Loire, Puy-de-Dôme, Corrèze, Cantal)

■ Plaines du Sud-Ouest (Charente-Inférieure, Charente, Gironde, Lot-et-Garonne, Gers, Landes)

■ Pyrénées (Basses-Pyrénées, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Haute-Garonne, Ariège, Aude)

■ Jura & Saône (Belfort, Haute-Saône, Doubs, Jura, Côte-d'Or, Saône-et-Loire, Ain)

■ Alpes (Haute-Savoie, Savoie, Hautes-Alpes, Basses-Alpes, Alpes-Maritimes, Var, Corse)

■ Plaine du Languedoc (Rhône, Isère, Ardèche, Drôme, Vaucluse, Bouches-du-Rhône, Gard, Hérault)

## **B. LES PREMIÈRES EXPÉRIENCES ADMINISTRATIVES RÉGIONALES**

### **1. L'expérience des groupements d'intérêts régionaux**

Ce n'est qu'à la fin de la Première Guerre Mondiale que sont prises les premières mesures tendant à la création de régions.

Un arrêté du 5 avril 1919 de Etienne Clémentel (1864-1936), alors ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, des transports maritimes et de la marine marchande, crée les **groupements d'intérêts régionaux** - également appelés les « régions Clémentel » - dont la mission est de **coordonner les acteurs économiques**. Quinze groupements sont initialement créés : Lille, Amiens, Rouen, Caen, Nantes, Rennes, Limoges, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Marseille, Grenoble, Lyon, Nancy, Paris, auxquels s'ajoutent, en 1920 et 1921, ceux de Dijon et de Bourges.

Ces « régions économiques » s'appuient sur l'ossature des chambres de commerce, selon le principe de libre adhésion de ces dernières. Chaque groupement est administré par un comité régional composé de deux délégués pour chaque chambre, auxquels sont adjoints les préfets et sous-préfets qui disposent d'une voix consultative.

Cette première expérience n'est pas concluante : des conflits éclatent entre les ministères, les chambres et les élus, en particulier sur le siège d'implantation des groupements. Toutefois, les groupements d'intérêts régionaux marquent les prémices des premiers découpages régionaux qui vont émerger. C'est sur ce modèle qu'en septembre 1919, les fédérations de syndicats d'initiative formèrent dix-neuf régions touristiques dont les limites ont été librement décidées selon une logique géographique, ethnographique, historique ou touristique. En 1926, apparaissent les dix-sept régions postales, puis les douze régions radiophoniques et les quinze régions d'assurance sociale en 1935.

### **2. De nombreuses initiatives parlementaires**

En parallèle à cette première tentative de régionalisation des pouvoirs économiques, de nombreuses initiatives parlementaires ont eu pour objectif de proposer la mise en place d'un découpage territorial, reposant sur une organisation régionale.

Ainsi, la proposition de loi du député Jean-Patrick Hennessy (1874-1944), déposée le 6 mai 1913, introduit la notion de régionalisme économique, illustré par son slogan : « *La profession représentée dans la région organisée* ». Cette proposition de loi prévoit que les assemblées régionales, dotées des attributions exercées par les conseils généraux, sont désignées par les électeurs répartis sur la liste électorale ou sur l'une des cinq listes



---

professionnelles (agriculteurs, commerçants, industriels, professions libérales, fonctionnaires). Dans ce cadre, le préfet régional est à la fois l'exécutif de la région et l'agent du pouvoir central. Enfin, la proposition de loi prévoit la suppression des départements et certaines de leurs compétences sont transférées à l'arrondissement.

Un autre député, Etienne Rognon (1869-1948), dépose une autre proposition de loi, le 24 octobre 1916, destinée à simplifier l'organisation administrative et à supprimer « *nombre de fonctions coûteuses et inutiles* » : les 86 départements alors existants devaient être remplacés par 32 régions sans que soient toutefois modifiées les attributions respectives des préfets et des conseils généraux.

Enfin, la proposition de loi du député Paul Peytral (1842-1919), datée du 12 juillet 1917, distingue, d'une part, la région et l'arrondissement comme circonscriptions de déconcentration et de représentation du pouvoir central et, d'autre part, le département et la commune, circonscription de gestion des intérêts locaux, par des assemblées et des organes exécutifs élus. Les intérêts économiques de la région devaient être représentés par un conseil économique composé de délégués des conseils généraux et des organismes professionnels.

### **3. L'expérience du régime de Vichy : la mise en place d'une organisation régionale déconcentrée**

La loi du 19 avril 1941 tendant à l'institution des préfets régionaux conduit à une réorganisation territoriale de la France, dans le sens d'un renforcement des pouvoirs de l'État concentré entre les mains de préfets régionaux. En particulier, est mis en place, à titre provisoire, un échelon intermédiaire entre le gouvernement et les départements, avec la création des préfets régionaux. Assistés de deux « intendants », ils sont chargés de coordonner l'action du gouvernement à l'échelle de plusieurs départements dans deux domaines essentiels, la police et les affaires économiques.

Auparavant, un projet du ministre de la justice, Raphaël Alibert (1887-1963), prévoyait la suppression des conseils généraux et la création de 26 régions. Puis au printemps 1941 est mise en place une commission du **conseil national** chargé de faire des propositions en matière de réorganisation administrative. Cette commission, dite « des provinces », au caractère purement consultatif, se réunit du 6 au 20 mai 1941 : elle élabore un découpage de la France en 20 provinces, constituées à partir du groupement des départements dont les limites sont parfois modifiées.

Les conclusions de ce conseil national conduisent à la publication du décret du 30 juin 1941 attribuant à certains préfets les pouvoirs des préfets régionaux et portant division du territoire pour l'exercice de ces pouvoirs. Il

attribue à certains préfets – ceux du Loiret, d’Ille-et-Vilaine, de Maine-et-Loire et de la Vienne – les pouvoirs des préfets régionaux définis par la loi précitée du 19 avril 1941. Pour l’exercice de ces pouvoirs, le territoire de la France occupée est divisé en quatre régions :

- Région d’Orléans, composée des départements du Loiret, d’Eure-et-Loir, du Loir-et-Cher, de l’Indre (partie occupée) et du Cher (partie occupée) ;

- Région de Rennes, comprenant les départements d’Ille-et-Vilaine, des Côtes-du-Nord (aujourd’hui Côtes-d’Armor), du Finistère et du Morbihan ;

- Région d’Angers, composée des départements du Maine-et-Loire, de la Loire-Inférieure (aujourd’hui Loire-Atlantique), de la Mayenne, de la Sarthe et de l’Indre-et-Loire (partie occupée) ;

- Région de Poitiers, composée des départements de la Vienne (partie occupée), des Deux-Sèvres, de la Vendée, de la Charente-Inférieure (aujourd’hui Charente-Maritime) et de la Charente (partie occupée).

C’est ce décret qui a séparé la Loire-Inférieure de la région Bretagne pour la rattacher aux départements qui composent aujourd’hui en partie la région des Pays-de-la-Loire.

Par ailleurs, les anciennes provinces se substituent aux départements qui sont supprimés et remplacés par des commissions administratives départementales, constituées de sept à neuf membres nommés par le pouvoir central. L’institution préfectorale est maintenue dans son cadre départemental.

Toutefois, la création des régions par le régime de Vichy répond à des attentes contradictoires. D’une part, elle est un moyen de promouvoir la renaissance des provinces françaises supprimées en 1789 et est donc perçue comme une revanche sur la Révolution française. D’autre part, la région est considérée, par les « technocrates » du régime de fait, comme un nouvel outil d’action de l’État.

L’ordonnance du 10 janvier 1944 portant division du territoire en commissariats régionaux de la République et création de commissariats généraux de la République met en place les régions administratives, placées sous l’autorité d’un commissaire de la République. Ce dernier disposait de pouvoirs exceptionnels, justifiés par les circonstances de la guerre et de la Libération : dotés de pouvoirs d’épuration, ils pouvaient, en outre, suspendre l’exécution des lois et règlements, ordonner les mesures nécessaires au maintien de l’ordre, au fonctionnement de l’administration et à la sécurité des armées. L’institution des commissaires de la République fut dissoute en janvier 1946.

---

## C. DE L'ÉMERGENCE DE LA RÉGION COMME ENTITE DÉCONCENTRÉE À LA NAISSANCE D'UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE PLEIN EXERCICE

### 1. La mise en place progressive d'une déconcentration régionale

Après la seconde guerre mondiale se sont développés de nombreuses réflexions en matière d'aménagement du territoire, à la suite de la publication de l'ouvrage de Jean-François Gravier (1915-2005) sur « Paris et le désert français », publié en 1948, qui met en lumière l'hypertrophie parisienne au détriment des autres territoires. Émerge ainsi une prise de conscience des méfaits d'une centralisation extrême au profit d'une politique privilégiant une meilleure répartition des activités économiques, industrielles et tertiaires sur l'ensemble du territoire. Pour répondre à ces enjeux, sont mis en place la direction à l'aménagement du territoire au ministère de la reconstruction par Eugène Claudius-Petit (1907-1989) en 1950 et, en 1955, le premier système d'aide au développement régional.

Par ailleurs, la loi n° 48-471 du 21 mars 1948 portant autorisation de dépenses sur l'exercice 1948 et majoration de droit crée huit inspecteurs généraux en mission extraordinaire (I.G.A.M.E.), chargés de coordonner, au sein de treize circonscriptions appelées des « igamies », l'action de l'autorité civile de police et celle de l'armée lorsqu'il est fait appel à elle pour le maintien de l'ordre. **Les « igames » représentent la première autorité régionale coordinatrice** sur laquelle viendront, par la suite, se greffer des pouvoirs économiques.

Le décret n° 55-873 du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale, dit « décret Pfmilin », met en place les **programmes d'action régionale** en vue de « *promouvoir l'expansion économique et sociale des différentes régions* ». Un arrêté du ministère des affaires économiques et financières du 6 décembre 1956 définit les vingt-quatre circonscriptions de ces programmes d'action régionale : vingt-deux régions métropolitaines, celle des départements d'Outre-mer et l'Algérie. Alors que leur utilisation poursuit un objectif essentiellement administratif, ces régions servent également de cadres aux grandes opérations d'aménagement du territoire. **C'est la première fois que des régions ne correspondant pas aux anciennes limites provinciales sont mises en place.** Par ailleurs, les limites des programmes d'action régionale préfigurent les limites des régions d'aujourd'hui.

Désignation des programmes	Départements compris dans chaque programme
Région du Nord	Nord, Pas-de-Calais
Région de Picardie	Aisne, Oise, Somme
Région parisienne	Seine, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise
Région du Centre	Cher, Eure-et-Loir, Indre, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret
Région de Haute-Normandie	Eure, Seine-Maritime
Région de Basse-Normandie	Calvados, Manche, Orne
Région de Bretagne	Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Morbihan
Pays de la Loire	Loire - Inférieure, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Vendée
Région de Poitou-Charentes	Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Vienne
Région du Limousin	Corrèze, Creuse, Haute-Vienne
Région d'Aquitaine	Dordogne, Gironde, Landes, Lot-et-Garonne
Région du Midi et des Pyrénées	Ariège, Aveyron, Haute-Garonne, Gers, Lot, Basses-Pyrénées, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Tarn, Tarn-et-Garonne
Région de Champagne	Ardennes, Aube, Marne, Haute-Marne,
Région de Lorraine	Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Vosges
Région d'Alsace	Bas-Rhin, Haut-Rhin
Région de Franche-Comté	Doubs, Jura, Haute-Saône, Territoire de Belfort
Région de Bourgogne	Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire, Yonne
Région d'Auvergne	Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de-Dôme
Région du Rhône (1)	Ain, Ardèche, Drôme, Loire, Rhône
Région des Alpes (1)	Isère, Savoie, Haute-Savoie
Région du Languedoc	Aude, Gard, Hérault, Lozère
Région de Provence et Corse (2)	Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var, Vaucluse, Corse
Départements d'outre-mer	Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion
Algérie	Départements algériens

1. Ces deux régions pourront faire l'objet d'un programme commun.

2. La Corse fera l'objet d'un programme séparé.

Le décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives délimite les régions sur lesquelles sont instaurés les programmes d'action régionale pour les transformer en **circonscriptions d'action régionale**. Des modifications y sont toutefois apportées : ainsi, les régions Alpes et Rhône sont fusionnées, le département des Basses-Pyrénées (aujourd'hui Pyrénées-Atlantiques) passe de la région Midi-Pyrénées à l'Aquitaine et les Pyrénées-Orientales de Midi-Pyrénées au Languedoc-Roussillon. Ces nouveaux territoires sont non seulement les circonscriptions sur lesquelles s'appliquent tout programme économique mais également les subdivisions de l'ensemble des administrations. Toutefois, chaque administration pouvait définir des unités administratives

---

couvrant plusieurs régions ou, au contraire, limitées à un espace infrarégional, à la condition que leur limite coïncide avec celle des régions. Ainsi, **c'est à cette époque qu'émerge la région comme entité déconcentrée de l'État.**

Les circonscriptions d'action régionale sont dotées d'un préfet de région par le décret n° 64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'État dans les départements et à la déconcentration administrative. De même, est instituée au sein de chacune d'entre elle une **commission de développement économique régionale** (CODER), assemblée consultative, composée pour moitié de socioprofessionnels et pour moitié de personnalités désignées par les conseils généraux et le Premier ministre. Sont alors ébauchées les premiers éléments constitutifs de la région en tant que future collectivité territoriale. La Coder est chargée d'assister le préfet de région pour coordonner les actions de l'État dans la région.

Enfin, le décret n° 70-18 du 9 janvier 1970 portant modification de l'annexe i du décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant désignation des circonscriptions d'action régionale porte à vingt-deux le nombre des régions métropolitaines.

## **2. La naissance de la région comme collectivité territoriale**

### *a) La transformation des régions en établissement public*

Il faut attendre la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions pour que soit créé, dans chaque circonscription d'action régionale, un établissement public : ainsi, la région devient un établissement public régional, administré par un conseil régional assisté par un comité économique et social. Les limites des établissements publics régionaux sont celles en vigueur depuis 1956 pour les programmes d'action régionale, et les modifications subséquentes qui sont ensuite intervenues.

Le conseil régional est composé des députés et sénateurs élus dans la région, de représentants des collectivités locales élus par les conseils généraux, de représentants des agglomérations désignés en leur sein par les conseils municipaux ou les conseils de communautés urbaines.

Toutefois, la région dispose alors de peu de pouvoirs. Elle est chargée de :

- réaliser toutes études intéressant le développement régional ;
- faire toutes propositions tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques ;
- participer au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct ;

- réaliser des équipements collectifs présentant un intérêt régional direct, avec l'accord et pour le compte des collectivités territoriales, des groupements de collectivités, d'autres établissements publics ou l'État.

Le préfet de région est chargé de l'instruction des affaires et de l'exécution des délibérations du conseil régional, comme c'était le cas alors pour les conseils généraux.

*b) La transformation des régions en collectivité territoriale : le tournant de 1982*

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions marque un tournant dans l'histoire politique de notre pays en transformant notre République jacobine en une République décentralisée. Elle consacre par ailleurs la région en collectivité territoriale de plein exercice, au même titre que les communes et les départements. La loi du 2 mars 1982 institue l'élection au suffrage universel direct des conseillers régionaux, dans le cadre des circonscriptions départementales, pour un mandat de six ans renouvelable et les dote de compétences spécifiques. Les premières élections régionales, dont les modalités sont fixées par la loi n° 85-692 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relative à l'élection des conseillers régionaux, sont organisées le 16 mars 1986.

Il faudra cependant attendre la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République pour que les régions soient inscrites à l'article 72 de la Constitution comme collectivités territoriales et soient consacrées comme les deux autres niveaux de collectivités territoriales.

### **3. Des réflexions sur un nouveau découpage régional**

Depuis quelques années, ont émergé plusieurs réflexions sur l'évolution du découpage actuel des régions, sur le nombre idéal de régions, leurs moyens et leur superficie.

En 2009, le Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par l'ancien Premier ministre M. Édouard Balladur, a proposé la réduction à quinze du nombre des régions. Ce redécoupage régional devait s'accompagner d'une redéfinition des compétences des départements et des régions. Les conclusions de ce comité s'appuyaient sur celles de la commission pour la libération de la croissance française, présidée par M. Jacques Attali, qui proposaient la suppression des départements au profit des régions, afin de simplifier le « millefeuille administratif ». Bien que de nombreuses cartes aient circulé, le rapport du comité Balladur, remis le 5 mars 2009 au Président de la République, et intitulé « *Il est temps de décider* » n'a proposé aucune carte régionale.

---

Plus récemment, la mission commune d'information du Sénat, présidée par notre collègue, M. Jean-Pierre Raffarin, et dont le rapporteur était M. Yves Krattinger<sup>1</sup>, a proposé de réduire entre huit et dix le nombre des régions métropolitaines. La mission a milité « *pour la constitution de grandes régions, sans ambition de proximité mais qui auraient une réelle vocation d'aménagement du territoire. La cohérence d'une politique sur un espace suffisamment vaste reposera sur le lien entre les collectivités territoriales de proximité (le département et les communes, principalement) avec la région, collectivité territoriale d'aménagement du territoire.* » La mission commune d'information a cependant tempéré cet objectif en affirmant que le redécoupage des régions ne représentait pas l'unique voie destinée à renforcer la puissance des régions françaises, en estimant que la puissance économique d'une région n'est pas uniquement liée à sa démographie ou à sa superficie mais repose aussi, et avant tout, sur les compétences exercées et les moyens budgétaires dont elle dispose pour les assumer.

## **II. UN NOUVEAU DÉCOUPAGE RÉGIONAL : PRINCIPAL OBJET DU PROJET DE LOI**

L'objectif assigné à la réforme est ainsi défini : « *doter les régions françaises d'une taille critique qui leur permette d'exercer à la bonne échelle les compétences stratégiques qui leur sont attribuées, de rivaliser avec les collectivités comparables en Europe et de réaliser des gains d'efficience* ».

Déposé parallèlement au présent texte, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République<sup>2</sup> vise notamment à renforcer les compétences des régions dans des domaines stratégiques. Il comporte un volet consacré aux agents des services correspondants aux attributions transférées ainsi que les modalités de compensation de ces transferts.

### **A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI**

Le projet de loi comprend quatre volets respectivement consacrés à la définition d'une nouvelle carte régionale, aux modifications en conséquence de la répartition des conseillers régionaux, au règlement des dispositions censurées par le Conseil constitutionnel relatives aux vacances de siège de conseiller départemental et au report des prochaines élections régionales et départementales.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 49 (2013-2014), « *Des territoires responsables pour une République efficace* », de M. Yves Krattinger, fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République.

<sup>2</sup> Cf. projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

## 1. Une nouvelle carte régionale

Le chapitre I<sup>er</sup> du projet de loi est consacré à la mise en place de la nouvelle carte régionale.

L'**article 1<sup>er</sup>** propose une carte de quatorze régions issues de la fusion des régions existantes. On rappellera que la carte régionale actuelle se compose de vingt-deux régions au niveau métropolitain, les régions d'outre-mer n'étant pas concernées par la réforme proposée.

Cette nouvelle carte repose sur le principe de non démembrement des régions actuelles. Six régions ne font l'objet d'aucune modification de leur périmètre : il s'agit des régions Aquitaine, Bretagne, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte-D'azur. Par ailleurs, la collectivité territoriale de Corse qui n'est pas une région mais en exerce les compétences, n'est pas touchée par la proposition de nouvelle carte.

L'**article 2** prévoit la fixation provisoire du chef-lieu des nouvelles régions par décret pris avant le 31 décembre 2015. Le choix des nouvelles capitales régionales s'effectuerait après consultation du conseil municipal de la commune retenue pour être le siège du nouveau conseil régional, et les conseils régionaux inclus dans le périmètre de la nouvelle région. Dans un deuxième temps, la fixation du chef-lieu serait définitivement actée par un décret en Conseil d'État pris avant le 1<sup>er</sup> juillet 2016.

L'**article 3** abroge certaines dispositions devenues inutiles tandis que l'**article 4** fixe au 1<sup>er</sup> janvier 2016 la date d'entrée en vigueur de la nouvelle carte régionale.

## 2. Les ajustements au mode d'élection des conseillers régionaux

Le projet de loi ne modifie pas fondamentalement le mode de scrutin pour l'élection des conseillers régionaux, tel qu'il résulte de la loi du 11 avril 2003. Les conseillers régionaux restent élus par région avec une obligation de présentation de candidatures par section départementale. Dans ce cas, la nouvelle métropole de Lyon serait assimilée à un département par l'**article 5**.

L'**article 6** modifie seulement le nombre de conseillers régionaux et de candidats pour prendre en compte la nouvelle carte régionale. Pour ce faire, le Gouvernement a suivi deux règles :

- l'effectif des conseils régionaux est maintenu lorsque la composition du conseil régional ne change pas ou résulte de l'addition des effectifs des anciens conseils régionaux en cas de fusion, avec, en tout état de cause, un plafonnement à 150 membres ;



---

- le nombre de candidats par section départementale est actualisé pour prendre en compte le dernier recensement de population, cette répartition ayant lieu au sein de la région de manière proportionnelle au plus fort reste avec l'ajout systématique de deux candidats par section.

Pour assurer un siège à chaque département - ce qui n'est pas garanti par le mode de scrutin actuel -, l'**article 7** prévoit que si un département n'obtenait pas de conseiller régional après la répartition des sièges, la liste arrivée en tête devrait réaffecter un de ses sièges dans ce département. Chaque département serait ainsi assuré d'être représenté par au moins un conseiller régional.

En application de l'**article 8**, ces modifications s'appliqueraient au prochain renouvellement des conseils régionaux, soit en décembre 2015 selon l'article 12 du projet de loi.

### **3. La prise en compte de la jurisprudence constitutionnelle pour l'organisation du remplacement des conseillers départementaux**

Aux termes du texte adopté par l'Assemblée nationale en lecture définitive pour l'article 15 de loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, en cas d'impossibilité de remplacer l'un seul des deux sièges du binôme départemental, celui-là serait resté vacant jusqu'au prochain renouvellement intégral du conseil départemental.

Le Conseil constitutionnel déclara cette disposition contraire à la Constitution au motif qu'elle aurait pu remettre en cause l'exercice de la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus puisqu'ainsi, plusieurs sièges auraient pu rester vacants pendant toute la durée du mandat ; ces vacances auraient ainsi pu affecter le fonctionnement normal du conseil départemental<sup>1</sup>.

L'**article 9** du projet de loi vise à remédier à cette censure en prévoyant l'organisation d'élections partielles en cas de vacance d'un seul siège ou des deux sièges du même canton.

Lorsque l'élection partielle ne concernerait qu'un seul siège, le candidat - comme son remplaçant - pourrait être indifféremment du même sexe ou de sexe différent de l'élu qui occupait le siège devenu vacant.

---

<sup>1</sup> Cf. décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013

Lorsque les deux sièges seraient vacants, l'élection partielle du scrutin binominal majoritaire devrait être organisée dans les trois mois suivant les deux vacances lorsqu'elles seront simultanées et dans les trois mois suivant la dernière vacance si elles sont successives.

L'**article 10** adapte les règles du contentieux électoral aux cas des élections partielles et l'**article 11** fixe l'entrée en vigueur de ces dispositions au prochain renouvellement général des assemblées départementales.

#### **4. La modification de la durée des mandats des élus régionaux et départementaux**

L'**article 12** affecte la durée de plusieurs types mandats, que ce soit pour proroger des mandats en cours ou réduire par avance des mandats à venir.

Ainsi, en raison du redécoupage de la carte régionale, les élections régionales seraient reportées de mars 2015 à décembre 2015. Pour maintenir la concomitance des élections, les élections départementales et les élections en Corse, en Guyane, en Martinique et à Mayotte seraient également reportées de mars 2015 à décembre 2015.

Par ailleurs, les prochaines élections pour l'ensemble de ces mandats seraient prévues dès mars 2020 et non en décembre 2021 qui devrait constituer leur terme normal.

Enfin, dans la perspective de la création de la métropole de Lyon au 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'article 12 prévoit de mettre un terme, à compter de cette date, aux mandats des conseillers généraux du Rhône élus exclusivement sur le territoire métropolitain.

### ***B. UN TEXTE DONT L'OBJET EST PLUS DE BÂTIR DES « RÉGIONS EUROPÉENNES » QUE DE RÉALISER DES ÉCONOMIES***

#### **1. Des économies d'échelle limitées en attendant les transferts de compétences prévus dans le second texte**

En mai dernier, M. André Vallini, secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale, avait évoqué le chiffre de **12 à 25 milliards d'euros d'économies grâce à la réforme territoriale**, en se fondant sur une réduction de 5 à 10 % des dépenses totales des collectivités. Mais **ces estimations portent sur l'ensemble de la réforme territoriale**, c'est-à-dire sur les deux textes déposés le 18 juin 2014, et principalement sur le second, qui prévoit des mutualisations importantes au niveau communal mais également régional, à partir des transferts de compétences des départements.

**L'objectif de réaliser des économies d'échelle est cependant présent dans le présent texte.** Ainsi, l'étude d'impact indique<sup>1</sup> : « *L'objectif poursuivi est de doter les régions françaises d'une taille critique qui leur permette [...] de réaliser des gains d'efficience* ». Il s'agit de leur permettre de réaliser des économies d'échelle, grâce aux regroupements, avant même de considérer les transferts de compétences qui pourraient être réalisés.

L'étude d'impact ne procède à aucune évaluation de ces « gains d'efficience », qui dépendront *in fine* des décisions des collectivités elles-mêmes et des mutualisations qu'elles auront su mettre en œuvre. Elle se livre en revanche à une comparaison du niveau de dépenses par habitant de chaque région, en constatant que **les régions les moins peuplées ont en moyenne un niveau de dépenses par habitant plus élevé**. Elle semble ainsi suggérer que **les fusions de régions permettront un alignement à la baisse des niveaux de dépenses par habitant**.

Votre rapporteur n'est pas convaincu par le fait que la seule réduction du nombre de régions permettra de réduire le niveau des dépenses par habitant. Il souligne de plus que les chiffres présentés par le Gouvernement portent sur les dépenses réelles totales, et comprennent donc les dépenses d'investissement. Néanmoins, **il a souhaité se livrer à un rapide calcul afin d'évaluer les économies d'échelle qui semblent suggérées par le Gouvernement dans l'étude d'impact**.

Il a donc étudié les conséquences d'un alignement à la baisse du niveau de dépenses par habitant des « nouvelles régions » sur la moyenne nationale (408 euros par habitant) – ce qui semble optimiste ; ceci aboutirait à une économie totale de 393 millions d'euros, comme le montre le tableau ci-dessous :

(en millions d'euros)

<b>Régions</b> (concernées par la réforme et ayant un niveau de dépenses par habitant supérieur à la moyenne)	<b>Population municipale</b> (en millions d'habitants)	<b>Dépenses réelles totales (2012)</b>	<b>Dépenses totales par habitant (en euros)</b>	<b>Économies réalisées dans l'hypothèse retenue</b>
Limousin	0,7	406	548	104
Franche-Comté	1,2	485	413	6
Champagne-Ardenne	1,3	601	450	56
Auvergne	1,4	641	475	90
Basse-Normandie	1,5	624	423	22
Bourgogne	1,6	722	440	52
Picardie	1,9	822	429	39
Languedoc-Roussillon	2,7	1 114	417	25
<b>TOTAL</b>				<b>393</b>

Source : commission spéciale, à partir des données de l'étude d'impact

<sup>1</sup> Étude d'impact (page 10).

**Votre rapporteur ne reprend pas ce chiffre à son compte, mais tenait à souligner que, même dans l'hypothèse très favorable qu'il a évoquée, les économies seraient assez limitées au regard des effets du texte.**

Cela est d'autant plus vrai que les fusions pourraient signifier une hausse des frais de personnel, en cas d'alignement à la hausse des régimes indemnitaires des personnels des « nouvelles régions ». Enfin, si des économies devaient être constatées, elles ne se réaliseraient probablement qu'à l'échelle de plusieurs années.

Les auditions menées par votre rapporteur ont d'ailleurs montré que ce point de vue était partagé.

Ainsi, M. André Laignel, président du Comité des finances locales (CFL), lui a indiqué que son expérience des fusions lui laissait penser que les premières années montreraient plutôt une hausse des dépenses, bien que l'on puisse espérer, au bout de quelques années, des économies, qui resteraient toutefois modestes. Et de conclure : « *si cette réforme se justifie, ce n'est pas pour son aspect financier* ».

## **2. Un projet dont l'objet est avant tout de bâtir des « régions européennes »**

L'objet du texte n'est donc pas tant de faire des économies que de bâtir des régions « de taille européenne » ou, pour reprendre les termes de l'étude d'impact, « *de doter les régions françaises d'une taille critique qui leur permette [...] de rivaliser avec les collectivités comparables en Europe* ».

Votre rapporteur a donc souhaité **comparer les régions françaises actuelles à leurs homologues des pays européens** les plus comparables, c'est-à-dire l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne :

<b>Population (en millions d'habitants)</b>				
	<b>France</b>	<b>Italie</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Espagne</b>
<b>Minimum</b>	0,74	0,32	0,66	0,31
<b>Maximum</b>	11,85	9,92	17,85	8,26
<b>Moyenne</b>	2,99	3,30	5,11	2,71
<b>Médiane</b>	2,35	2,88	3,15	2,05

<b>Superficie (en milliers de km<sup>2</sup>)</b>				
	<b>France</b>	<b>Italie</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Espagne</b>
<b>Minimum</b>	8,28	4,44	0,42	4,99
<b>Maximum</b>	45,35	25,71	70,55	94,23
<b>Moyenne</b>	25,49	15,80	22,31	29,76
<b>Médiane</b>	25,81	16,16	20,05	11,31

<b>Densité (en habitants au km<sup>2</sup>)</b>				
	<b>France</b>	<b>Italie</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Espagne</b>
<b>Minimum</b>	44	59	71	26
<b>Maximum</b>	987	429	3 899	793
<b>Moyenne</b>	150	199	669	164
<b>Médiane</b>	98	171	215	100

<b>PIB régional (en milliards d'euros)</b>				
	<b>France</b>	<b>Italie</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Espagne</b>
<b>Minimum</b>	15,41	6,28	26,22	8,52
<b>Maximum</b>	542,05	330,04	556,57	207,16
<b>Moyenne</b>	82,97	83,61	157,59	65,38
<b>Médiane</b>	49,20	55,78	91,82	39,57

<b>PIB régional ramené au PIB total (en pourcentage)</b>				
	<b>France</b>	<b>Italie</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Espagne</b>
<b>Minimum</b>	0,9 %	0,4 %	1,0 %	0,8 %
<b>Maximum</b>	30,4 %	21,9 %	22,1 %	18,6 %
<b>Moyenne</b>	4,7 %	5,6 %	6,3 %	5,9 %
<b>Médiane</b>	2,8 %	3,7 %	3,6 %	3,6 %

*N.B. Certaines régions aux caractéristiques particulières ont été écartées : il s'agit, pour la France, de la Corse, pour l'Italie, de la vallée d'Aoste et des provinces autonomes de Bolzano et de Trento, et pour l'Espagne, des régions de Ceuta et Melilla.*

*Source : commission spéciale, à partir des données Eurostat 2011*

**On observe ainsi que les régions françaises sont moins denses et ont un poids économique globalement plus faible que leurs homologues européennes.**

En termes de population, les régions françaises sont plutôt assez proches de leurs homologues italiennes et espagnoles, mais bien moins peuplées que les régions allemandes. S'agissant de la superficie, les régions françaises sont plutôt plus grandes que celles des autres pays européens. Il en résulte une moins grande densité : la médiane des densités des régions est ainsi de 98 habitants par km<sup>2</sup> en France, contre 100 en Espagne, 171 en Italie et 215 en Allemagne.

Concernant la richesse régionale, les régions françaises ont un PIB bien inférieur à celles de l'Allemagne. Si l'on raisonne en PIB régional ramené au PIB national, on constate même que les régions françaises sont les moins puissantes des quatre pays comparés, que ce soit en moyenne ou en médiane. Ainsi, la part de chaque région dans le PIB est de 2,8 % en médiane quand elle est de 3,6 % environ dans les trois autres pays, soit près de 30 % de plus.

**Si les régions françaises ne semblent pas si éloignées de leurs homologues en termes de population, elles ont clairement un poids économique – au sens de la production de richesse sur leur territoire – qui est bien inférieur.** La comparaison avec l'Allemagne est particulièrement éclairante, avec un PIB régional en valeur absolue deux fois plus important de l'autre côté du Rhin (en moyenne comme en médiane).

Les regroupements de régions proposés par le Gouvernement aboutiraient aux données présentées dans le tableau ci-dessous :

	<b>Population</b> (en millions d'habitants)	<b>Superficie</b> (en milliers de km <sup>2</sup> )	<b>Densité</b> (en habitants au km <sup>2</sup> )	<b>PIB régional</b> (en milliards d'euros)	<b>PIB régional ramené au PIB total</b> (en pourcentage)
<b>Minimum</b>	2,82	12,01	59	62,70	3,5 %
<b>Maximum</b>	11,85	81,90	987	542,05	30,4 %
<b>Moyenne</b>	4,83	41,18	185	134,03	7,5 %
<b>Médiane</b>	4,04	32,08	111	89,34	5,0 %

*N.B. La Corse a été écartée.*

*Source : commission spéciale, à partir des données Eurostat 2011*

**Ces regroupements permettraient donc de placer les régions françaises dans le haut du classement en termes de population et de superficie, et de rapprocher leur poids économique de celui des régions allemandes.**

---

Votre rapporteur rappelle d'ailleurs que le comité pour la réforme des collectivités locales, dit « comité Balladur », suggérait, dès mars 2009, « *que le périmètre de certaines des régions françaises soit revu, de telle manière que, sans méconnaître la force de certaines identités régionales attachées à des territoires d'importance inégale, le découpage des régions leur permette de mieux prendre rang dans l'ensemble européen des régions* »<sup>1</sup>.

### **C. LA NÉCESSITÉ DE TRAITER DANS UNE FUTURE LOI DE FINANCES LES CONSÉQUENCES DU PRÉSENT TEXTE SUR LES FINANCES RÉGIONALES**

**Les fusions de régions vont nécessiter des ajustements des dispositions relatives à leurs ressources**, qu'il s'agisse des dotations de l'État, des fonds de péréquation ou de leurs ressources fiscales.

En ce qui concerne les concours de l'État, les régions perçoivent notamment une dotation globale de fonctionnement (DGF), constituée d'une part forfaitaire et d'une part péréquation. Le montant de la première a été fixé en 2004 à partir de dotations perçues précédemment. **Les « nouvelles régions » percevront donc une part forfaitaire égale à la somme de ce que percevaient les régions qui la constituent, comme le précise l'étude d'impact, minorée de leur contribution au redressement des finances publiques. La même logique prévaudra pour les dotations de compensation pour transferts de compétences et les parts de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).**

En revanche, s'agissant de la part péréquation de la DGF, son montant dépend de l'indicateur de ressources fiscales par habitant et de son écart par rapport à la moyenne nationale. Les fusions vont probablement faire évoluer de façon importante ces indicateurs, **il sera donc nécessaire d'ajuster le fonctionnement de la dotation de péréquation.** L'étude d'impact indique qu'il appartiendra au CFL de se prononcer sur cette question.

De même, le fonds de péréquation des ressources perçues par les régions et la collectivité territoriale de Corse nécessitera des ajustements.

Enfin, en matière de **fiscalité**, les régions ont un pouvoir de taux sur la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, sur la taxe sur les permis de conduire et sur la TICPE. **Il sera donc nécessaire, comme cela se fait en matière de fusions de communes ou d'EPCI par exemple, de prévoir des mécanismes d'harmonisation des taux.**

---

<sup>1</sup> « Il est temps de décider », *Rapport au Président de la République, Comité pour la réforme des collectivités locales*, 5 mars 2009, p. 67.

Ces diverses questions ne sont cependant pas abordées dans le présent texte et sont renvoyées « dans un projet de loi de finances ».

Ce choix semble tout à fait opportun à votre rapporteur. En effet, au-delà des ajustements rendus nécessaires par les fusions de régions, il sera nécessaire de tenir compte des modifications de leurs compétences prévues dans le second projet de loi<sup>1</sup>. On rappellera que le secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale avait estimé à 14 milliards d'euros les transferts prévus des départements vers les régions, ce qui rendra nécessaire un véritable bouleversement des ressources régionales.

Dès lors, votre rapporteur considère qu'il est nécessaire d'attendre d'avoir fixé les compétences des régions avant de déterminer leurs ressources.

Enfin, votre rapporteur souhaitait souligner l'effet péréquateur des fusions de régions, qui, en réduisant l'hétérogénéité des territoires, diminuera les écarts de richesse par habitant, comme le montre le tableau ci-dessous.

#### Indice de ressources fiscales par habitant

(en euros par habitant)

	Régions actuelles	« Nouvelles » régions
Minimum	81	97
Maximum	126	121
Moyenne	103	105
Médiane	101	105

Source : commission spéciale à partir des données de la DGCL

### III. L'EXAMEN DU PROJET DE LOI EN COMMISSION : A DÉFAUT D'ACCORD GLOBAL, LA MISE EN LUMIÈRE DE PLUSIEURS CONVERGENCES DES POINTS DE VUE

Au cours de débats nourris, votre commission spéciale a examiné les soixante amendements déposés sur le texte en discussion. Votre commission en a adopté dix-huit dont douze de son rapporteur.

Souhaitant rappeler les principes qui doivent guider le législateur, votre commission, à l'initiative de M. François Zocchetto et des membres du groupe UDI-UC, a adopté un amendement créant un **article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>** afin de fixer les principes d'élaboration de la réforme territoriale (meilleure efficacité publique, lutte contre l'érosion de la démocratie locale, respect de la diversité des territoires, redéfinition de la

<sup>1</sup> Projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.



---

sphère d'intervention de l'État et réforme de la fiscalité locale pour accroître l'autonomie fiscale des collectivités territoriales).

À l'**article 1<sup>er</sup>**, votre commission a adopté plusieurs amendements visant à redessiner une carte régionale fondée sur les modifications suivantes :

- le rattachement du Poitou-Charentes et du Limousin à l'Aquitaine, à l'initiative de MM. Didier Guillaume et Philippe Adnot ;

- le rattachement des Pays-de-la-Loire à la région Centre, sur proposition de M. Jean Germain, Mme Jacqueline Gourault et Philippe Adnot ;

- le rattachement de la Champagne-Ardenne à l'Alsace et à la Lorraine, sur la proposition de M. Philippe Adnot ;

- le rattachement de la Picardie au Nord-Pas-de-Calais, à l'initiative de M. Philippe Adnot ;

- la suppression de la fusion des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, sur proposition de MM. Christian Bourquin et Jacques Mézard.

Elle a également approuvé le principe, proposé par son rapporteur, de présentation du tableau en indiquant, pour chaque nouvelle région, les départements les composant, afin de répondre au principe constitutionnel d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

À l'**article 3**, votre commission a adopté, à une large majorité, un amendement du rapporteur supprimant la consultation obligatoire des électeurs en cas de fusion de régions, de départements, de régions et des départements la composant, et lors du transfert d'un département de sa région d'origine vers une région limitrophe : ainsi, les modifications des régions ou des départements intervenant dans ces quatre cas résulteraient des seules délibérations concordantes des assemblées délibérantes concernées.

À l'**article 6**, votre commission a tiré les conséquences de son vote intervenu à l'article 1<sup>er</sup> quant à la répartition des sièges de conseillers régionaux. Un débat s'est engagé sur l'opportunité du plafonnement à 150 du nombre d'élus régionaux au sein de chaque assemblée délibérante, y compris dans les régions dont les limites restaient inchangées. Votre commission a finalement approuvé la position du rapporteur visant à fixer le nombre de sièges de conseillers régionaux par région en reprenant les effectifs actuels dans la limite de 170 élus et de 180 élus pour la région d'Île-de-France.

À l'**article 7**, votre commission a adopté un amendement du rapporteur visant à modifier le mécanisme garantissant un nombre minimal de conseillers régionaux au sein de chaque département afin que chacun

d'entre eux soit représenté par au moins deux conseillers régionaux et que ces sièges garantis soient, au besoin, ajoutés à l'effectif total et non prélevés sur d'autres départements. À cette occasion, si plusieurs membres de votre commission ont vivement souhaité une évolution plus libérale de la jurisprudence constitutionnelle en matière de répartition des sièges, votre rapporteur a plaidé, au vu de la jurisprudence actuelle, en faveur du respect des contraintes découlant directement du principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant le suffrage.

Enfin, votre commission a adopté des amendements de précision et de cohérence rédactionnelle de son rapporteur aux **articles 8, 9, 10 et 12** et a supprimé l'**article 11** devenu inutile en raison des modifications adoptées.

\*

\* \*

**À l'issue de ses travaux, votre commission n'a pas adopté l'ensemble du texte du projet de loi résultant de ses délibérations.**

**En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte du projet de loi déposé sur le Bureau du Sénat.**

---

## EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article 1<sup>er</sup>, la commission a adopté un amendement proposé par M. François Zocchetto et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants visant à insérer un article additionnel. Il vise à rappeler les principes qui devraient prévaloir à l'élaboration de la nouvelle carte régionale. Il s'agit de :

- parvenir à une meilleure efficacité publique ;
- lutter contre l'érosion de la démocratie locale ;
- respecter la diversité des territoires ;
- redéfinir la sphère d'intervention de l'État ;
- réformer la fiscalité locale pour accroître l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

**Votre commission a adopté cet amendement avant de ne pas adopter l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations.**

### CHAPITRE I<sup>ER</sup> DISPOSITIONS RELATIVES À LA DÉLIMITATION DES RÉGIONS

#### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Nouvelle carte régionale**

Le présent article tend à fixer la nouvelle carte régionale qui s'appliquerait à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, en vertu de l'article 4 du projet de loi.

Cet article ne concerne pas les régions d'outre-mer - en réalité, uniquement la Guadeloupe et La Réunion puisque, d'une part, la Guyane et la Martinique deviendront chacune, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, une collectivité unique à statut particulier et, d'autre part, Mayotte est déjà une collectivité unique exerçant les compétences d'un département et quelques compétences d'une région. La collectivité territoriale de Corse non plus n'est pas visée car, bien que n'étant pas une région, elle en exerce les compétences.

- *Une carte régionale datant de 1956-1960*

Comme votre rapporteur l'a rappelé précédemment, le **premier découpage régional** date d'un arrêté du ministère des affaires économiques et financières, signé le 28 novembre 1956 et publié le 6 décembre 1956 qui définit les vingt-quatre circonscriptions des programmes d'action régionale créées par un décret n° 55-873 du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale, dit « décret Pfmilin ». Puis le décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives délimite les régions sur lesquelles sont instaurés les programmes d'action régionale pour les transformer en **circonscriptions d'action régionale**.

La carte de ces dernières a été calquée sur celle des programmes d'action régionale de 1956 en intégrant toutefois trois modifications :

- la fusion des régions Alpes et Rhône qui a donné naissance à la région Rhône-Alpes ;
- le rattachement du département des Basses-Pyrénées (devenu en 1969 le département des Pyrénées-Atlantiques) de la région Midi-Pyrénées à la région Aquitaine ;
- le rattachement du département des Pyrénées-Orientales de la région Midi-Pyrénées à la région Languedoc-Roussillon.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions qui crée les régions en tant qu'établissements publics reprend les limites des circonscriptions régionales définies en 1960.

Ainsi, les modifications apportées par le décret précité du 2 juin 1960 ont conduit à la carte régionale toujours en vigueur de nos jours. On relèvera par ailleurs que, depuis plus de cinquante ans, elle n'a connu aucune évolution.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a introduit une nouvelle disposition, codifiée à l'article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales, permettant à deux ou plusieurs régions limitrophes, qui le souhaitent, de fusionner entre elles. Cette disposition n'a, à ce jour, jamais été appliquée.

- *Les principes et objectifs de la nouvelle carte régionale*

La carte proposée par le présent article repose sur le **principe de non-démembrement** des régions actuelles. En d'autres termes, la nouvelle carte repose sur la fusion de régions et non sur l'intégration des départements composant une région entre plusieurs autres régions.

Par cette nouvelle carte, le Gouvernement poursuit plusieurs objectifs parmi lesquels la recherche d'une puissance renforcée, au niveau européen et mondial, de nos régions. Par ailleurs, la diminution du nombre de régions est considérée comme un facteur d'efficacité de l'action publique

---

locale, par la simplification du millefeuille administratif. Enfin, la nouvelle carte régionale propose la création de régions à la population plus homogène et à un PIB, par construction, plus élevé.

Sur les vingt-et-une régions métropolitaines concernées par la réforme, six régions ne connaissent aucune évolution de leur périmètre : les régions Aquitaine, Bretagne, Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Les quinze autres régions font l'objet de fusion :

- Alsace et Lorraine ;
- Auvergne et Rhône-Alpes ;
- Bourgogne et Franche-Comté ;
- Centre, Limousin et Poitou-Charentes ;
- Champagne-Ardenne et Picardie ;
- Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ;
- Haute-Normandie et Basse-Normandie.

Les auditions menées à la fois par votre rapporteur et votre commission ont mis en exergue plusieurs problématiques quant au lien entre la taille et la puissance d'une région. En effet, certaines personnes entendues ont relevé que la superficie d'une région n'était pas le seul vecteur de sa puissance économique et ont estimé que les compétences exercées et les moyens budgétaires et financiers dont elles disposent pour les assumer sont des facteurs plus déterminants. Au contraire, d'autres personnes auditionnées ont estimé que la fusion de régions concourrait à la simplification du millefeuille territorial et permettait de conforter la région au regard de leurs homologues européennes. Votre commission ne peut que constater que sur la question relative au lien entre taille et puissance d'une région, les avis divergent.

• *Les travaux de votre commission*

Votre commission spéciale a adopté un amendement de son rapporteur tendant à intégrer au second alinéa de l'article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales la nouvelle carte régionale.

Par ailleurs, votre commission a approuvé une proposition de son rapporteur tendant à présenter la nouvelle carte régionale, non pas sous la forme « anciennes régions / nouvelles régions », comme le propose le projet de loi, mais en définissant chaque région par les départements la composant. En effet, cette présentation participe au principe constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et s'aligne sur la présentation des circonscriptions régionales par département prévue par l'annexe 7 du code électoral. Enfin, les premières ébauches de la carte régionale étaient présentées sous la forme de départements.

Sur la carte régionale, plusieurs amendements ont été adoptés par votre commission spéciale tendant à fusionner :

- l'Alsace, la Lorraine et la Champagne-Ardenne, sur proposition de M. Philippe Adnot ;

- l'Aquitaine, le Poitou-Charentes et le Limousin, à l'initiative de MM. Didier Guillaume et Philippe Adnot ;

- le Centre avec les Pays de la Loire, par adoption d'un amendement identique de Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean Germain et Philippe Adnot ;

- le Nord-Pas-de-Calais avec la Picardie, sur proposition de M. Philippe Adnot ;

- la défusion des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, à l'initiative de MM. Christian Bourquin et Jacques Mézard.

**Votre commission a ainsi amendé cet article avant de ne pas adopter l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations.**

#### *Article 2*

#### **Fixation du chef-lieu des nouvelles régions**

Le présent article vise à prévoir la procédure conduisant à la fixation, par décret en Conseil d'État, du chef-lieu des nouvelles régions créées en vertu de l'article 1<sup>er</sup>.

L'article L. 4122-2 du code général des collectivités territoriales prévoit la procédure de fixation du chef-lieu d'une région. Celle-ci est décidée par décret en Conseil d'État après consultation :

- du conseil régional ;
- des conseils généraux ;
- du conseil municipal de la commune siège du chef-lieu ;
- du conseil municipal de la commune où le transfert du chef-lieu est envisagé.

Le projet de loi propose, dans le cadre de la nouvelle carte régionale prévue à l'article 1<sup>er</sup>, une procédure en deux temps.

- ***La fixation provisoire du chef-lieu des nouvelles régions par décret***

Tout d'abord, à titre provisoire, le chef-lieu d'une région issue d'une fusion de régions dans le cadre de la nouvelle carte prévue à l'article 1<sup>er</sup> serait fixé par un décret pris avant le 31 décembre 2015.

Serait préalablement **consulté** le conseil municipal de la commune envisagée pour être le siège du chef-lieu de la nouvelle région.

---

L'État devrait également **recueillir l'avis** des conseils régionaux compris dans le périmètre de la nouvelle région. Cette consultation serait précédée par une concertation avec des représentants des collectivités territoriales – conseils généraux et communes compris dans le périmètre des régions incluses dans celui de la nouvelle région –, des organismes publics et des organisations professionnelles concernées. Les avis rendus par les conseils régionaux seraient réputés favorables s'ils ne se sont pas prononcés dans un délai de quatre mois à compter de la transmission du projet de décret. Enfin, celui-ci devrait être adressé aux conseils régionaux concernés au plus tard le 31 août 2015.

• *La fixation définitive du chef-lieu des nouvelles régions par décret en Conseil d'État*

Dans un deuxième temps, serait pris un **décret en Conseil d'État**, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2016, qui fixerait à titre définitif le chef-lieu des nouvelles **régions**, après avis du conseil régional issu de la fusion de conseils régionaux, mis en place le 1<sup>er</sup> janvier 2016, conformément à l'article 4. Le projet de décret devrait être adressé au conseil régional de la nouvelle région au plus tard le 1<sup>er</sup> avril 2016. Si, dans un délai de trois mois, celui-ci ne s'est pas prononcé, son avis serait réputé favorable.

La procédure fixée au présent article ne concerne que les régions faisant l'objet d'une fusion et non les régions dont le périmètre n'est pas modifié par l'article 1<sup>er</sup>.

**Votre commission n'a pas modifié cet article avant de ne pas adopter l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations.**

### *Article 3*

(art. L. 4111-1 et L. 4123-1, chapitre IV du titre II du livre I<sup>er</sup> de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales)

#### **Coordinations**

Le présent article propose les coordinations rendues nécessaires par la nouvelle carte régionale prévue à l'article 1<sup>er</sup>.

Le 1<sup>o</sup> tend à supprimer le second alinéa de l'article L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales selon lequel les limites des régions sont celles précédemment fixées pour les établissements publics régionaux, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

Le 2<sup>o</sup> vise à abroger l'article L. 4123-1 du même code qui fixe la procédure de regroupement de régions résultant de l'article 28 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Selon ce dispositif :

- l'initiative de la demande de regroupement de deux ou plusieurs régions formant un territoire d'un seul tenant et sans enclave relève d'un ou de plusieurs conseils régionaux concernés qui doivent adopter des délibérations concordantes. L'avis du comité de massif est requis pour les territoires concernés ;

- le projet de fusion est ensuite soumis pour avis aux conseils généraux inclus dans le périmètre des régions concernées. Ils disposent d'un délai de trois mois suivant leur saisine pour se prononcer. À défaut d'avis dans ce délai, leur avis est réputé être favorable ;

- le Gouvernement peut, à titre discrétionnaire, ne pas donner une suite favorable à la demande des conseils régionaux intéressés, sauf si la consultation des électeurs des régions intéressées recueille la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits ;

- le regroupement est prononcé par un décret en Conseil d'État.

Aussi, l'abrogation de l'article L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales proposée par l'article 3 figerait une fois pour toute la nouvelle carte régionale, sauf modification par le législateur. Les élus régionaux ne disposeraient plus de la faculté de la faire évoluer.

Enfin, le 3° propose deux harmonisations liées au 2°. D'une part, le chapitre IV du titre II du livre I<sup>er</sup> de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales, uniquement composé de l'article L. 4123-1, devient le chapitre III. D'autre part, l'article L. 4124-1 devient, par coordination, le nouvel article L. 4123-1 du même code.

• *Les travaux de la commission*

Votre commission a adopté un amendement de son rapporteur visant à réécrire l'article 3 pour supprimer la consultation obligatoire des électeurs en cas de modification des limites des régions et des départements ainsi qu'en cas de fusion. En d'autres termes, celles-ci résulteraient des seules délibérations concordantes des assemblées délibérantes des collectivités concernées :

- regroupement de départements (article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales) ;

- transfert d'un département de sa région d'origine vers une région limitrophe (article L. 4122-1-1 du code général des collectivités territoriales) ;

- regroupement de régions (article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales) ;

- fusion d'une région et des départements la composant (article L. 4124-1 du code général des collectivités territoriales).

**Votre commission a ainsi amendé cet article avant de ne pas adopter l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations.**



---

*Article 4***Date de mise en œuvre de la nouvelle carte régionale**

Le présent article prévoit une application, à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2016**, de la nouvelle carte régionale, proposée à l'article 1<sup>er</sup>, et de l'abrogation des dispositions relatives à la fusion des régions prévues à l'article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales et abrogé par l'article 3 du présent projet de loi.

Votre commission a adopté un amendement de son rapporteur. Outre une modification rédactionnelle, cet amendement introduit une précision contenue à l'article 8 du présent projet de loi selon laquelle, si la nouvelle délimitation des régions n'entraîne en application qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, ce sont ces nouvelles circonscriptions qui serviraient de cadre à l'élection qui aurait lieu en décembre 2015.

**Votre commission a ainsi amendé cet article avant de ne pas adopter l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations.**

## CHAPITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AUX ÉLECTIONS RÉGIONALES

*Article 5*

(art. L. 335 du code électoral)

**Assimilation de la métropole de Lyon à une section départementale pour l'élection des conseillers régionaux**

Complétant l'article L. 335 du code électoral, l'article 5 tire, au sein du code électoral, les conséquences de la création de la métropole de Lyon.

Créée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la métropole de Lyon est une collectivité territoriale à statut particulier régie par le livre VI du code général des collectivités territoriales. La métropole de Lyon se substituera au département du Rhône et à la communauté urbaine de Lyon sur le territoire de cette dernière, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Sur son territoire, la métropole de Lyon remplacera ainsi le département du Rhône. Pour l'élection des conseillers régionaux, la métropole de Lyon doit donc devenir une « section départementale » puisque les candidats à l'élection régionale sont présentés par section départementale.

Le présent article permet ainsi de préciser que, pour la mise en œuvre de ce scrutin, « la métropole de Lyon est assimilée à un département ». Par coordination, cette section départementale figure au sein du tableau n° 7 annexé à l'article L. 337 du code électoral, modifié par l'article 6 du présent projet de loi, qui répartit entre sections départementales les candidatures au sein des régions.

---

Cette assimilation ne vaut que pour le livre quatrième du code électoral relatif à l'élection des conseillers régionaux. Les modifications induites par la création de la métropole de Lyon sur le plan électoral, notamment pour l'élection des sénateurs, ne relèvent pas du texte soumis à l'examen du Sénat.

**Votre commission n'a pas modifié cet article avant de ne pas adopter l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations.**

*Article 6*

(Tableau n° 7 annexé au code électoral)

**Répartition des conseillers régionaux entre régions et des candidats  
entre sections départementales**

L'article 6 modifie le tableau n° 7 annexé au code électoral auquel renvoie l'article L. 337 du code électoral pour fixer le nombre de conseillers régionaux par région et le nombre de candidats par section départementale. En effet, depuis la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003, les conseillers régionaux restent élus par région avec une obligation de présentation de candidatures par section départementale. Sur ce point, le projet de loi ne modifie aucunement le mode de scrutin actuel.

Ce tableau n° 7 n'a été modifié qu'à une seule occasion depuis 2003, par l'article 7 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 afin de retirer du tableau les régions de Guyane et de Martinique qui étaient transformées en collectivités à statut particulier avec un mode de scrutin propre.

D'une part, le présent article modifie l'effectif des conseils régionaux. Comme le précise l'étude d'impact, le Gouvernement a maintenu l'effectif des conseils régionaux dont les limites n'étaient pas modifiées et a additionné les effectifs des conseils régionaux pour les régions qui étaient fusionnées afin d'obtenir l'effectif du conseil régional de la nouvelle région. Il s'est cependant fixé comme règle de ne pas excéder le nombre de 150 conseillers régionaux par région, cette règle trouvant à s'appliquer pour quatre régions (une non modifiée dans son périmètre et trois créées). Au niveau national, selon les indications des représentants du ministère de l'intérieur entendus par votre rapporteur, le nombre global de conseillers régionaux seraient ainsi réduits de près de 8 %.

Sur le plan constitutionnel, le législateur n'est pas tenu de respecter une règle de proportionnalité entre les effectifs de plusieurs conseils régionaux. Selon la formule du Conseil constitutionnel en 2011 à propos des conseillers territoriaux, les conseillers régionaux « *n'ont pas vocation à constituer, au niveau national, une assemblée unique* », ce qui conduit le juge constitutionnel à considérer comme inopérant « *le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant le suffrage en tant qu'il s'applique aux écarts de représentation entre régions par rapport à la moyenne nationale* ».

D'autre part, le nombre de candidatures par section départementale est calculé selon la représentation proportionnelle de la population au plus fort reste, ce nombre étant augmenté automatiquement de deux. Comme l'indique le Gouvernement dans l'étude d'impact, la répartition des candidats par section départementale s'est effectuée « *en tenant compte du dernier recensement de population effectuée par l'INSEE* », soit les populations légales millésimées 2011 entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et issues du décret n° 2013-1289 du 27 décembre 2013.

Votre commission a adopté un amendement proposé par son rapporteur à la suite des débats. Cet amendement fixe le nombre de conseillers régionaux au sein de chaque nouvelle région, telle que délimitée à l'article 1<sup>er</sup> adopté par votre commission, selon deux règles.

Par principe, l'effectif de la nouvelle assemblée régionale serait celui de l'actuel conseil régional si les limites régionales n'étaient pas modifiées ou correspondrait à l'addition des effectifs des conseils régionaux des régions qui étaient fusionnés. Cependant, si cet effectif excédait 170 élus, il serait limité à ce nombre, à l'exception de la région d'Ile-de-France qui, compte tenu de sa population et de son effectif actuel, verrait son effectif porté à 180 - au lieu de 209 actuellement - et non à 150 comme le propose le Gouvernement.

**Votre commission a ainsi amendé cet article avant de ne pas adopter l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations.**

#### *Article 7*

(Art. L. 338-1 du code électoral)

#### **Attribution minimale d'un siège de conseiller régional, par section départementale**

Complétant l'article L. 338-1 du code électoral, l'article 7 instaure un mécanisme d'attribution de sièges qui garantit à chaque section départementale la désignation d'au moins un conseiller régional en son sein.

La répartition des sièges n'ayant plus lieu au niveau départemental depuis 2003, une section départementale peut n'être représentée par aucun élu. Cette hypothèse n'est pas purement théorique puisqu'actuellement, la Lozère n'est représentée que par un conseiller régional au sein du conseil régional de Languedoc-Roussillon. En l'absence de conseiller régional élu dans une section départementale par application du mode de scrutin régional, l'article 7 introduit un mécanisme correcteur qui vise à réaffecter un siège d'une section départementale pourvue d'au moins deux sièges à celle n'en disposant d'aucun. Cette réaffectation aurait lieu au sein de la liste arrivée en tête au niveau régional qui a donc bénéficié de la prime majoritaire de 25 % des sièges.

Au terme de débats nourris, votre commission spéciale a adopté un amendement de son rapporteur pour modifier ce mécanisme, en s'inspirant de la proposition de loi adoptée, à l'unanimité, par le Sénat le 15 mai 2013 à l'initiative de notre collègue Alain Bertrand et sur le rapport de notre collègue Alain Richard.

Contrairement à la proposition du Gouvernement, cet amendement assurerait à chaque département d'être représenté par deux conseillers régionaux au minimum ; les sièges résultant de ce mécanisme ne seraient pas prélevés sur d'autres sections départementales mais seraient des sièges surnuméraires qui s'ajouteraient à l'effectif du conseil régional prévu à l'article L. 337 du code électoral. Cette augmentation ponctuelle du nombre de conseillers régionaux serait limitée à quelques unités et ne vaudrait que pour le mandat en cours.

**Votre commission a ainsi amendé cet article avant de ne pas adopter l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations.**

*Article 8*

**Entrée en vigueur des dispositions relatives à l'élection  
des conseillers régionaux**

Cet article prévoit que les dispositions du chapitre II relatives à l'élection des conseillers régionaux entrent en vigueur lors du premier renouvellement général des conseils départementaux qui, en application de l'article 12 du projet de loi, devrait avoir lieu en décembre 2015.

Votre commission a adopté un amendement rédactionnel de son rapporteur.

**Votre commission a ainsi amendé cet article avant de ne pas adopter l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations.**

**CHAPITRE III  
DISPOSITIONS RELATIVES AU REMPLACEMENT  
DES CONSEILLERS DÉPARTEMENTAUX**

*Article 9*

(art. L. 221 du code électoral)

**Élections départementales partielles**

L'article 9 vise à remédier à la censure partielle de l'article 15 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, en tant qu'il prévoyait la vacance, jusqu'à la fin du mandat, d'un seul des deux sièges du binôme départemental, dont le remplacement n'était plus possible par le suppléant.

- *L'objet de la censure*

L'article 15 de la loi définitivement adoptée le 17 avril 2013 par l'Assemblée nationale, selon la procédure du dernier mot, organisait le remplacement des conseillers départementaux en ne prévoyant que trois cas d'élection partielle :

1. la démission d'office des candidats proclamés élus déclarés inéligibles en raison du non-respect des dispositions régissant les comptes de campagne ;
2. l'annulation de l'élection d'un binôme de candidats ;
3. la vacance des deux sièges d'un même canton.

En revanche, dans les autres cas, en cas d'impossibilité, faute de remplaçant, de pourvoir un seul des deux sièges, celui-ci serait resté vacant jusqu'au prochain renouvellement intégral du conseil départemental.

Ce dernier point fut censuré par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, au motif qu'il pourrait affecter l'exercice de la libre-administration des collectivités territoriales par des conseils élus. Le Conseil constitutionnel relève en particulier que le dispositif organisé par l'article 15 peut « aboutir à ce que plusieurs sièges demeurent vacants dans un conseil départemental, sans qu'il soit procédé à une élection partielle lorsque, pour chacun de ces sièges, le conseiller départemental puis son remplaçant ont démissionné, sont décédés ou ont été déclarés inéligibles pour une cause qui leur est propre ; que cette vacance peut durer jusqu'à six ans ; que, nonobstant le caractère limité des hypothèses dans lesquelles une telle vacance peut survenir, sans qu'il soit procédé à une élection partielle, les modalités retenues par le législateur pourraient laisser plusieurs sièges vacants pendant toute la durée du mandat ; que, dans certains cas, le dispositif prévu par la loi pourrait conduire à ce que le fonctionnement normal du conseil départemental soit affecté dans des conditions remettant en cause l'exercice de la libre administration des collectivités territoriales et le principe selon lequel elles s'administrent librement par des conseils élus ».

- *La solution proposée par le projet de loi*

L'article 9 prévoit d'organiser des élections partielles en cas de vacance d'un seul siège ou des deux sièges du même canton.

Cependant, le mode de scrutin binominal implique de différencier les modalités de l'élection partielle selon qu'elle concerne l'un ou les deux sièges du canton.

*Vacances d'un siège*

Elle peut survenir en cas d'annulation de l'élection d'un candidat ou, à défaut de la possibilité de remplacer le conseiller dont le siège devient vacant pour une autre cause que l'annulation de l'élection, par la personne élue en même temps.

Dans ce cas, il serait procédé à une élection partielle au scrutin uninominal majoritaire dans le délai de trois mois suivant la vacance.

Les règles relatives à la parité seraient alors écartées puisque l'article 9 :

- d'une part, soustrait les candidatures au siège vacant à l'obligation pour les deux membres du binôme, d'être de sexe différent (article L. 191 dans sa rédaction résultant de la loi du 17 mai 2013) ;

- d'autre part, supprime l'obligation, pour le remplaçant, d'être de même sexe que le candidat.

*Vacances des deux sièges du binôme*

Le délai de trois mois trouverait également à s'appliquer à l'organisation de l'élection partielle.

Cependant, si les deux vacances sont successives, le délai de trois mois prendrait effet à compter de la dernière d'entre elles à condition que la période de dépôt des candidatures<sup>1</sup> pour le remplacement du premier siège ne soit pas encore close.

À cet article, votre commission a adopté un amendement de cohérence rédactionnelle présenté par son rapporteur, destiné à assurer la lisibilité de la loi. L'entrée en vigueur de la disposition modifiée du code électoral est, en effet, différée dans le temps : elle prendrait effet à compter du prochain renouvellement des conseils généraux. Il convenait, en conséquence, d'éviter des discordances de rédaction.

**Votre commission a ainsi amendé cet article avant de ne pas adopter l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations.**

*Article 10*

(art. L. 223 du code électoral)

**Adaptation des règles de contentieux électoral**

L'article 10 adapte les règles du contentieux électoral aux règles nouvelles proposées pour organiser une élection partielle.

L'article 51 de la loi précitée du 17 mai 2013 a modifié l'article L. 223 du code électoral, qui prévoit notamment que « *le conseiller général proclamé élu reste en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué* » sur un recours en annulation de l'élection, pour tirer la conséquence du principe de solidarité du binôme devant le scrutin : l'élection de l'un des candidats entraîne obligatoirement celle de l'autre.

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article R 109-1 du code électoral le délai est fixé par arrêté préfectoral pour le premier tour de scrutin, à 16 h au plus tard le mardi suivant pour le second tour.

---

En conséquence, en cas de contentieux, les deux membres élus en binôme resteraient en fonction jusqu'à la décision définitive du juge.

L'article 10 du projet de loi vise à adapter cette règle à l'introduction, par l'article 9, de la faculté d'organiser une élection partielle pour un seul des deux sièges binômes. Dans ce cas, naturellement, seule l'élection du siège à pourvoir pourrait être arguée de nullité.

L'article 10 constitue donc une adaptation mécanique des règles du contentieux électoral à l'organisation d'une élection partielle pour le seul siège vacant.

À cet article, pour les motifs exposés à l'article 9, votre commission a adopté un amendement de cohérence rédactionnelle.

**Votre commission a ainsi amendé cet article avant de ne pas adopter l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations.**

#### *Article 11*

#### **Entrée en vigueur des règles nouvelles de remplacement des conseillers départementaux**

L'article 11 fixe l'entrée en vigueur des modalités proposées pour réformer le régime des élections partielles pour remplacer un conseiller départemental « *lors de la première élection départementale générale suivant la publication de la présente loi* ». Celle-là serait reportée de mars à décembre 2015 aux termes de l'article 12 qui propose de prolonger le mandat en cours des conseillers généraux de neuf mois.

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement de suppression** de cet article devenu inutile en raison des modifications apportées aux articles 9 et 10 qui auraient pour effet de rendre applicables ces derniers à compter des prochaines élections régionales.

**Votre commission a donc adopté un amendement de suppression de cet article avant de ne pas adopter l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations.**

---

## CHAPITRE IV DISPOSITIONS RELATIVES AU CALENDRIER ÉLECTORAL

### *Article 12*

(Art. 21 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, art. 3 de la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte et art. 47 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral)

### **Modification de la durée des mandats des élus régionaux et départementaux**

L'article 12 reporte plusieurs élections en allongeant des mandats en cours ou en prévoyant la réduction anticipée de mandats à venir. Lorsque la loi proroge ou abrège un mandat électif, elle définit en creux la durée de ce mandat, par dérogation à la durée de principe qu'elle a pu fixer. La compétence du législateur est donc exclusive : « *la durée [du mandat] est fixée par la loi et ne peut être modifiée qu'en la même forme* ».

- *La double modification de la date des élections régionales et départementales*

En raison de la modification des limites territoriales des régions, il est prévu de reporter le prochain renouvellement des conseils régionaux de mars 2015 à décembre 2015. Pour maintenir la concomitance des élections régionales avec celles des conseillers départementaux ainsi qu'avec celles des élections en Corse, en Guyane, en Martinique et à Mayotte, ces élections seraient reportées également de mars 2015 à décembre 2015. L'ensemble de ces élections est actuellement prévu en mars 2015 en application de l'article 47 de la loi n° 2013-407 du 17 mai 2013 qui est, par voie de conséquence, abrogé par le présent article.

Entre l'élection des prochains conseillers régionaux en décembre 2015 qui marquerait la fin du mandat des précédents conseillers régionaux et le 1<sup>er</sup> janvier 2016 marquant l'entrée en vigueur des nouvelles limites régionales prévues à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, le président du conseil régional serait autorisé à gérer « *les affaires courantes ou présentant un caractère urgent* ». La réunion constitutive pour les régions issues de regroupements aurait alors lieu le lundi 4 janvier 2016.

Parallèlement, les élections régionales et départementales suivantes seraient fixées en mars 2020 et non en décembre 2021, date correspondant à l'application du terme normal des mandats de six ans des conseillers régionaux et départementaux. La loi mettrait fin de manière anticipée à des mandats à venir, l'électeur sachant lors du vote que le mandat pour lequel il élit ses représentants aura une durée inférieure à la durée normale.



---

Une jurisprudence constitutionnelle constante enserme la liberté du législateur d'abréger ou de proroger des mandats électifs. Le juge constitutionnel contrôle en deux temps : d'abord, l'existence d'un motif d'intérêt général puis, la durée de la prorogation ou de l'abréviation de la durée du mandat.

N'étant pas doté d'un « *pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement* », le Conseil constitutionnel se refuse à contrôler l'opportunité du choix présidant à cette prorogation ou abréviation du mandat « *dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à cet objectif* ». Le Conseil constitutionnel n'exerce qu'un contrôle restreint sur le motif d'intérêt général avancé par le législateur.

Dans son étude d'impact, le Gouvernement avance comme motif d'intérêt général pour le report des élections régionales le fait que « *la modification de la carte des régions ainsi que du nombre des conseillers régionaux à élire, ne permet pas de tenir les élections en mars 2015* ». Pour les élections départementales, il estime que le maintien de la concomitance des élections régionales et départementales favoriserait la participation électorale à ces scrutins et fait part de son « *souci d'éviter toute confusion entre le temps du travail législatif sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République et le temps de l'élection* », ce qu'il considère comme des motifs d'intérêt général suffisant.

Se fondant sur l'article 3 de la Constitution, le juge constitutionnel veille également à ce que la loi ne remette pas en cause le droit des électeurs d'exercer leur droit de suffrage selon une « *périodicité raisonnable* ». Aussi, n'admet-il qu'une prorogation à caractère exceptionnel, transitoire et limitée dans le temps.

Le Conseil constitutionnel a explicitement précisé que la loi « *peut décider une prorogation ou une cessation anticipée du mandat en cours* ». De même, la loi peut procéder à plusieurs reports de scrutin successifs ; dans ce cas, le Conseil constitutionnel apprécie la durée de manière globale. À cet égard, il a admis une prorogation de mandat de deux ans pour un mandat en cours.

- *La cessation des mandats de conseillers généraux du Rhône élus exclusivement sur le territoire de la métropole de Lyon*

Dans la perspective de la création de la métropole de Lyon au 1<sup>er</sup> janvier 2015, il est prévu de mettre un terme aux mandats des conseillers généraux du Rhône élus sur son territoire au 31 décembre 2014. À cette date, les conseillers communautaires élus dans le cadre de la communauté urbaine de Lyon au suffrage direct deviendront les conseillers métropolitains, formant l'assemblée délibérante de cette collectivité à statut particulier qui exerce notamment les compétences départementales et se substitue au département du Rhône sur son territoire.

Du 1<sup>er</sup> janvier 2015 jusqu'au renouvellement du conseil départemental du Rhône, seuls siègeraient au conseil général du Rhône les conseillers généraux élus dans un canton situé hors du territoire de la métropole de Lyon ou partiellement hors de ce territoire. À l'inverse, 31 conseillers généraux sur les 54 que compte le conseil général cesseraient leur mandat car ils ont été élus dans des cantons situés hors du territoire de la métropole de Lyon.

L'abréviation de mandats électoraux à la suite d'une modification de périmètre géographique d'une collectivité territoriale est inédite. Le Gouvernement justifie, dans son étude d'impact, ce choix en estimant que « *la règle démocratique veut que la légitimité politique procède de l'élection la plus récente* » qui est, en l'espèce, l'élection des conseillers communautaires de mars 2014 lesquels deviendront les conseillers métropolitains en 2015. Plutôt que de retenir le principe selon lequel chaque élu, même au sein d'un canton, représente l'ensemble des citoyens du département, le Gouvernement opte pour la solution inverse, considérant que « *la création de la métropole de Lyon dotée des attributions d'un conseil départemental doit être regardée comme ayant rendu caduque l'appartenance des élus départementaux désignés dans le ressort de la métropole à une autre assemblée départementale* ».

Votre commission a adopté un amendement rédactionnel de son rapporteur.

**Votre commission a ainsi amendé cet article avant de ne pas adopter l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations.**

\*

\* \*

**À l'issue de ses travaux, votre commission n'a pas adopté l'ensemble du texte du projet de loi résultant de ses délibérations.**

**En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte du projet de loi déposé sur le Bureau du Sénat.**

---

## EXAMEN EN COMMISSION

JEUDI 26 JUIN 2014

**M. Jean-Jacques Hyst, président.** – Nous entendons ce matin le rapport de M. Delebarre sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Le débat va s'engager, car certains des amendements proposés par les uns et les autres sont contradictoires.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Certains sont subtils...

**M. Jean-Jacques Hyst, président.** – ... et intelligents, mais les options sont très diverses. Le texte que nous examinons porte sur le regroupement des régions ; cependant, il est lié au projet de loi consacré à leurs compétences, qui suscite plus de préoccupations et interfère dans la présente discussion.

Bien qu'il s'agisse d'une procédure accélérée, le Gouvernement s'est engagé à ce qu'il y ait deux lectures.

La parole est au rapporteur.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – « *Aller à l'idéal et comprendre le réel* », cette phrase de Jean Jaurès, qui nous a été rappelée avant-hier, guidera, j'en suis sûr, les travaux de notre commission spéciale. Nous partageons un constat commun : le *statu quo* territorial n'est plus possible. Nos structures territoriales ont fait entrer le pays dans la modernité. Soyons fiers de nos départements, créés il y a plus de deux siècles, dont l'action améliore la vie quotidienne de tous, conforte la solidarité, favorise le développement. N'ayons pas honte de nos régions qui, en matière économique, formation professionnelle, enseignement supérieur, nous aident à traverser la crise actuelle. Les politiques publiques de proximité des communes et des intercommunalités concourent au bien-être général. Mais à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle, nous devons franchir une nouvelle étape et préparer la France de demain. Notre monde a changé, nous devons moderniser nos structures afin de les renforcer.

J'ai cherché, comme René Vandierendonck sur la loi Mapam du 27 janvier 2014, à m'approprier la doctrine de notre Haute Assemblée sur l'avenir des collectivités territoriales. J'ai constaté, en lisant le rapport Raffarin-Krattinger, que le présent projet de loi s'en inspire largement. Le Sénat est parfois taxé de conservatisme et d'immobilisme : qu'un gouvernement soucieux de modernisation s'inspire de nos travaux me rassure !

---

Je ne résiste pas au plaisir de vous en lire quelques passages. « *Plusieurs personnes entendues par votre mission d'information ont regretté la taille des régions qu'ils estiment mal adaptée aux enjeux de concurrence territoriale. La mission plaide pour la constitution de régions fortes, ce qui passe par la diminution du nombre des régions actuelles, via la fusion de certaines d'entre elles, capables de conduire des politiques d'investissement préparant les territoires aux enjeux stratégiques de demain. Les nouvelles entités seront forcément plus hétérogènes mais constitueront aussi des communautés d'intérêt stratégiques* ». Cette nouvelle carte régionale devait, selon les auteurs, aller de pair avec « *un nouvel avenir pour le département* », chargé de la « *cohésion des intercommunalités rurales et de l'accès de tous les citoyens à l'expression démocratique* ». Les conclusions ont été adoptées à la quasi-unanimité des membres de la mission. Plusieurs d'entre vous ont participé à ces travaux...

Un mot sur les économies que la réforme pourrait engendrer. Les annonces ont suscité bien des réactions. Le secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale, André Vallini, a avancé le chiffre de 10 à 25 milliards d'euros pour l'ensemble de la réforme et non sur le seul texte qui nous est soumis aujourd'hui. Celui-ci ne donnera lieu qu'à des économies d'échelles très modestes, qui seront peut-être même compensées par l'augmentation des coûts de personnel, si les fusions se font par un alignement à la hausse de leurs conditions de rémunération.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Vous rassurez le personnel.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – La réforme se justifie moins par cet enjeu financier que par l'objectif de bâtir des « régions de taille européenne ». Les comparaisons le montrent : en effet, les régions françaises sont en moyenne moins denses que leurs voisines européennes, leur poids économique plus faible. La comparaison avec l'Allemagne est éloquent : son PIB régional moyen est, en valeur absolue, deux fois plus élevé que le nôtre. Le regroupement de nos régions les placera dans le haut du classement en termes de population et de superficie, et rapprochera leur poids économique de celui des *Länder*.

Ce texte nécessitera des ajustements dans les dotations, les fonds de péréquation et la fiscalité, questions renvoyées à une loi de finances, choix opportun puisqu'il est nécessaire d'avoir fixé les compétences des régions avant de déterminer leurs ressources.

Le projet de loi comprend quatre volets : nouvelle carte régionale, nombre des conseillers régionaux, règlement des dispositions relatives aux vacances de siège de conseiller départemental censurées par le Conseil constitutionnel, report des prochaines élections régionales et départementales.

L'article 1<sup>er</sup> dessine la carte des nouvelles quatorze régions issues de la fusion des régions existantes. Elle repose sur le principe de non-démembrement des régions existantes : aucun département ne peut être

---

séparé de sa région actuelle, les régions étant fusionnées par bloc. Six régions conservent leur périmètre : Aquitaine, Bretagne, Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Les quinze autres font l'objet de regroupements avec, pour une minorité d'entre elles, des difficultés : le Poitou-Charentes et le Limousin devraient rejoindre la région Centre mais des revendications se font entendre pour un rattachement à l'Aquitaine ; les Pays-de-la-Loire souhaitent être rattachés à la Bretagne, alors que des élus réclament une fusion de leur collectivité avec la région Centre pour former la région Val-de-Loire ; il a enfin été proposé que la Picardie et la Champagne-Ardenne soient fusionnées avec le Nord-Pas-de-Calais ou avec la Normandie.

L'article 2 prévoit la fixation provisoire du chef-lieu des nouvelles régions par décret pris avant le 31 décembre 2015. Le choix des nouvelles capitales régionales s'effectuerait après consultation du conseil municipal de la commune retenue pour être le siège du nouveau conseil régional, et des conseils régionaux inclus dans la nouvelle région. Dans un deuxième temps, le chef-lieu serait définitivement fixé par un décret en Conseil d'État pris avant le 1<sup>er</sup> juillet 2016. L'article 3 abroge certaines dispositions rendues inutiles par la nouvelle carte, en particulier la possibilité de fusionner deux régions, tandis que l'article 4 fixe au 1<sup>er</sup> janvier 2016 la date d'entrée en vigueur de la nouvelle carte.

Le deuxième volet du texte concerne les ajustements pour les élections régionales. Il ne modifie aucunement le mode de scrutin pour l'élection des conseillers régionaux, tel qu'il résulte de la loi du 11 avril 2003. Les conseillers régionaux restent élus par région avec une obligation de présentation de candidatures par section départementale - c'est l'objet de l'article 5. Seul le nombre de conseillers régionaux et de candidats est modifié, pour prendre en compte la nouvelle carte régionale, selon deux règles : l'effectif des conseils régionaux résulterait de l'addition de ceux des anciens conseils régionaux, avec un plafonnement à 150 membres. L'Île-de-France et l'Auvergne-Rhône-Alpes perdraient respectivement 59 et 54 élus. Le nombre de candidatures par département serait actualisé en fonction du dernier recensement de population. Pour assurer un siège à chaque département, ce qui n'est totalement pas garanti par le mode de scrutin existant, il est prévu que si un département n'obtenait pas de conseiller régional après la répartition des sièges, la liste arrivée en tête lui en rétrocéderait un.

Cette solution diffère de celle adoptée à l'unanimité par le Sénat, le 15 mai 2013, dans la discussion de la proposition de loi de M. Alain Bertrand, du groupe RDSE. Nous avons alors choisi d'assurer trois sièges par département et, surtout, d'ajouter ces élus supplémentaires à l'effectif normal. Cela évitait de prélever des élus sur une section départementale pour en satisfaire une autre, au risque de créer des dissensions inutiles entre

départements. Je vous proposerai un amendement pour réaffirmer la position du Sénat.

Le troisième volet concerne le remplacement des conseillers départementaux. L'article 15 de la loi du 17 mai 2013 prévoyait qu'en cas d'impossibilité de remplacer un seul des deux sièges du binôme départemental, celui-là resterait vacant jusqu'au prochain renouvellement intégral du conseil départemental. Cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 16 mai 2013, au motif qu'elle pourrait remettre en cause l'exercice de la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus puisqu'ainsi, plusieurs sièges pourraient rester vacants pendant toute la durée du mandat. En d'autres termes, ces vacances pourraient affecter le fonctionnement normal du conseil départemental.

L'article 9 du projet de loi prévoit en conséquence d'organiser des élections partielles en cas de vacance d'un seul siège ou des deux sièges du même canton. Lorsque l'élection partielle ne concernerait qu'un conseiller, le candidat comme son remplaçant pourraient être du même sexe ou de sexe différent de l'élu sortant. La liberté de candidature est ainsi respectée. Lorsque les deux sièges seraient vacants, l'élection partielle au scrutin binominal majoritaire devrait être organisée dans les trois mois suivant les deux vacances, lorsqu'elles seraient simultanées, et dans les trois mois suivant la dernière vacance si elles sont successives. Dans ce cas, l'élection aurait lieu dans les conditions de droit commun. L'article 10 adapte les règles du contentieux électoral aux cas des élections partielles et l'article 11 en fixe l'entrée en vigueur.

Le dernier volet concerne le report des élections et la fin des mandats. L'article 12 opère plusieurs modifications : en raison du redécoupage de la carte régionale, les élections régionales sont reportées de mars 2015 à décembre 2015 ; pour maintenir la concomitance prévue par la loi du 17 mai 2013, les élections départementales et celles en Corse, en Guyane, en Martinique et à Mayotte, seraient également reportées de mars 2015 à décembre 2015 ; le mandat des conseillers régionaux et départementaux prendrait fin en mars 2020. Tout cela reste dans les bornes fixées par la jurisprudence constitutionnelle.

Deux modifications concernent la métropole de Lyon. La première l'érige en section départementale pour l'élection des conseillers régionaux ; la seconde met fin, par anticipation, aux mandats des conseillers généraux du Rhône sur le territoire de la métropole de Lyon. Cette solution est inédite mais répond, semble-t-il, à un souhait local.

Je me suis efforcé, dans les délais très brefs qui m'étaient impartis, d'entendre l'ensemble des associations nationales d'élus et de recueillir par courrier l'avis de chacun des présidents de conseils généraux et de conseils

régionaux sur ce projet de loi qui va affecter notre organisation territoriale pour plusieurs décennies.

J'ai tenté - exercice difficile - d'aller vers une carte idéale, tout en prenant en compte les réalités des territoires. La carte parfaite n'existe pas ; nos choix en satisferont certains, en mécontenteront d'autres. Mais nos travaux doivent être guidés par la recherche d'une action publique locale plus efficace, qui réponde aux attentes de nos concitoyens.

J'entends les critiques de certains d'entre vous. Certains des experts que nous avons entendus nous ont indiqué que la plupart de nos régions s'inscrivent dans la moyenne européenne, en termes de densité, de PIB, de superficie. Mais devons-nous nous contenter d'une simple moyenne ? Je crois qu'il faut chercher à nous hisser parmi les premiers.

J'entends aussi ceux qui estiment - et je suis d'accord avec eux - que la puissance est déterminée surtout par les compétences exercées et les ressources dont on dispose pour les assumer. Ce projet de loi est accompagné d'un second, portant nouvelle organisation territoriale de la République. René Vandierendonck a été nommé rapporteur de ce texte par la commission de lois ; je ne doute pas que son pragmatisme et sa connaissance du terrain nous conduiront à adopter une loi qui donnera à nos régions la puissance dont elles ont besoin. Nous travaillerons également, à l'occasion du prochain projet de loi de finances, à une réforme de la fiscalité locale.

J'ai déposé un nombre limité d'amendements afin que nous puissions avoir un débat constructif, et démontrer que nous sommes capables d'appliquer les conclusions du rapport de MM. Krattinger et Raffarin. J'attire votre attention sur deux amendements : à l'article 3, je vous proposerai d'assouplir les possibilités d'évolution des limites des régions et des départements en supprimant la condition obligatoire de référendum local.

**M. Bruno Sido.** - Parfait !

**M. Roger Karoutchi.** - Oui.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** - À l'article 6, mon amendement tend à relever l'effectif des conseils régionaux des plus grandes régions afin que les départements ruraux aient une représentation suffisante. Je vous proposerai ainsi de garantir deux sièges de conseillers régionaux à chaque département. J'ai utilisé l'ensemble des marges de manœuvre accordées par la jurisprudence constitutionnelle pour vous proposer une représentation équitable des territoires.

**M. Jacques Mézard.** - Mon groupe est totalement opposé aux conclusions de ce rapport, dans lequel j'ai retrouvé des éléments de langage diffusés depuis quelques semaines. Il est regrettable que le rapport Raffarin-Krattinger soit instrumentalisé de la sorte : on brandit ce qui va dans le sens de ce projet et on oublie le reste. Ce n'est pas une méthode objective. Quant

aux termes employés, je vous renvoie aux déclarations du président de la République à Dijon, à Limoges ou encore à Tulle le 19 janvier dernier.

Le recours, dans ces conditions, à la procédure accélérée pour examiner un projet de loi qui, dit le rapporteur, affectera notre organisation territoriale pour des décennies, n'est pas acceptable : peut-on concevoir que, dans un pays démocratique européen, on bâcle une telle réforme ? Qu'aurions-nous dit si cela s'était produit il y a deux ou trois ans ? Il manque en particulier dans cette procédure très accélérée une audition des présidents des associations d'élus. Quant à l'étude d'impact, elle est pour ainsi dire vide.

La méthode de découpage varie selon qu'il s'agit de la Bretagne, des Pays-de-la-Loire ou du Nord-Pas-de-Calais. Cette dernière région reste inchangée : niera-t-on que cela répond à des préoccupations électorales ? Ce texte n'a pas été préparé, ni réfléchi. On crie que tout a été dit depuis longtemps, qu'il est temps de passer à l'action. Mais avant le jour de sa sortie, nous ne savions rien de ce projet de loi. Enfin, il n'est pas bien de scinder les deux textes. Ils ont été présentés conjointement en conseil des ministres et c'est donc une imposture que de dire qu'ils sont indépendants l'un de l'autre.

Quant aux économies, les chiffres de M. Vallini le montrent assez clairement : elles sont repoussées aux calendes grecques. Vous avez eu l'objectivité de reconnaître qu'elles ne constituaient pas un argument.

Votre argument essentiel se réduit donc à demander la création de régions à taille européenne. Cela n'a aucun sens : les *Länder* allemands sont de dimensions comparables à celles de nos régions actuelles. On nous parle incessamment de « puissance ». Pour faire quoi, et avec quels moyens ? Là est la vraie question.

Les inconvénients sont nombreux. Finalement, on ne supprimera pas les départements, cela posant un petit problème constitutionnel... Mais sans assemblée départementale, il restera seulement des grandes régions et des intercommunalités. Imagine-t-on le transfert aux régions de la voirie départementale, des collèges, des transports scolaires ? Vous connaissez la France profonde, monsieur le rapporteur : vous allez l'achever. La préfecture de mon département sera, en train, à onze heures aller-retour de la métropole régionale. Vous sacrifiez des territoires entiers. Nous serons noyés dans une grande région. Quant au nombre de nos représentants, vous nous accordez généreusement deux sièges... Vous aurez à assumer aussi la suppression des sensibilités non majoritaires.

**M. Roger Karoutchi.** - Après ce réquisitoire, est-il encore utile d'intervenir pour montrer que ce projet est infondé ? J'ai toujours défendu la réalité régionale, mais on ne peut avoir de grandes régions que si l'on maintient la force de proximité du département. Ici, on veut faire l'inverse, ce qui est absurde, aberrant, dangereux. On reprochera une fois de plus au



---

Sénat d'avoir fait preuve d'immobilisme, comme si le mouvement *brownien* qui s'est emparé du Gouvernement lui conférait une légitimité.

L'Île-de-France, avec 12 millions d'habitants, n'est pas touchée, mais vous mettez l'Eure-et-Loir et le Loiret avec la Corrèze : c'est d'une logique implacable ! Il est absurde de faire passer ce texte avant le second : le découpage régional doit suivre, et non précéder, la définition des compétences. Le département d'Eure-et-Loir a une logique de transports publics par rapport à l'Île-de-France : 27 % de ses déplacements quotidiens vont vers l'Île-de-France ; entre l'Eure-et-Loir et la Corrèze, ils sont proches de 0 %.

Quant au développement économique, les intérêts convergents de l'Île-de-France, du Loiret, de l'Oise et de l'Eure-et-Loir représentent plus de 35 % des investissements de l'ensemble des entreprises de ces départements. Si vous cherchez la même logique économique avec la Corrèze, le résultat sera inférieur à 1 %.

En fait de grandes régions, on nous présente des monstres illusoire, sans logique ni unité économique, sans cohérence quant à leur démographie, à leurs transports, à leurs logements... Si vous tuez les régions actuelles, quelle légitimité auront les nouvelles ? Elles seront contestées en permanence. Dans une période où les hommes politiques de droite comme de gauche se voient reprocher par la population d'être coupés du terrain, vous vous apprêtez à faire preuve d'une totale méconnaissance de ses réalités.

Si vous n'ouvrez pas le dialogue, les régions demanderont leur libération de ce carcan au premier renversement politique : vous aurez fait une réforme pour quelques mois. Si les départements disparaissent et que les régions perdent leur légitimité, on en viendra finalement à une recentralisation rampante...

Quant au changement de calendrier qui repousserait les élections à décembre 2015, il ne changera rien à l'évolution des états d'esprit et des réalités régionales ou départementales. L'Île-de-France compte 12 millions d'habitants : quel sens y a-t-il à réduire ses conseillers régionaux de 209 à 150, soit à un élu pour 80 000 habitants ? Vous nous expliquiez en 2010 qu'un conseiller territorial pour 40 000 habitants était insuffisant.

Dans cette inversion des logiques entre compétences et découpage, vous tuez les régions. C'est beaucoup de bruit pour un bouleversement qui sera remis en cause sous deux ans. Je m'y oppose naturellement.

**M. Bruno Sido.** - Je suis d'accord avec MM. Mézard et Karoutchi : les régions imploseront. Cela dit, si l'on se met à la place du Gouvernement, il est difficile, voire impossible, d'établir une carte consensuelle. C'est pourquoi j'ai déposé trois amendements qui ressemblent aux vôtres, monsieur le rapporteur : les territoires et la population doivent pouvoir s'exprimer par un droit d'option sur les départements. Le référendum,

introduit jadis par notre ancien collègue Michel Charasse pour bloquer la situation, doit être supprimé. Sans ce verrou, l'Alsace aurait réalisé son opération et cela aurait été une bonne chose. Je serai heureux de voter votre amendement, monsieur Delebarre.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Le groupe socialiste est évidemment favorable au texte.

**M. Philippe Dallier.** – Ah oui ? Tous ses membres ?

**M. Philippe Kaltenbach.** – Il est étroitement lié à l'autre projet de loi, sur lequel le rapporteur, M. Vandierendonck, a commencé à travailler. Au XXI<sup>ème</sup> siècle, les régions doivent être plus fortes et dotées de plus de compétences, tout le monde en convient depuis des années. La question des départements et des conseils généraux continue à faire débat, au sein de notre Haute Assemblée comme au sein du groupe socialiste. Il y aura demain de grandes agglomérations, des métropoles, des communautés de communes de 20 000 habitants. Dans les agglomérations, les départements n'ont guère d'avenir : la question est déjà réglée à Lyon, elle le sera pour Marseille et les Bouches-du-Rhône. Et, en région parisienne, il est souhaitable que les quatre départements de la petite couronne soient résorbés dans la métropole.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Rien de tout cela ne figure dans le présent texte.

**M. Roger Karoutchi.** – Notre collègue socialiste préfère parler d'autre chose, cela se comprend.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Dans les territoires ruraux, en revanche, avec leurs petites communes et leurs bourgs, il est certain que le département joue un rôle important en matière de solidarité. Nous en tiendrons compte lors des débats sur le texte. Il faut continuer à travailler pour trouver la bonne solution. Nous aurons le temps : la question se posera en 2020. Il y aura bien des élections dans les départements en 2015. Des transferts interviendront certes en 2017, mais les fonctions de solidarité resteront aux conseils départementaux. Nous aurons donc quelques années pour réfléchir à la meilleure organisation territoriale et faire en sorte que les territoires ruraux ne se sentent pas abandonnés. Le débat sur les régions ne doit pas être pollué par un débat sur les départements. Attendons 2020. D'ici là, bien des évolutions interviendront, des propositions émergeront, l'intelligence des territoires s'exprimera.

**M. Philippe Dallier.** – C'est beau comme l'Antique.

**M. Philippe Kaltenbach.** – L'article 1<sup>er</sup>, le plus important, comprend une carte des régions qui n'est pas parfaite, mais qui est une base pour lancer le débat. Le groupe socialiste s'en est saisi et envisage des améliorations, notamment pour l'Ouest de la France : je songe à la région Centre-Limousin-Poitou-Charentes. Le groupe socialiste unanime propose un rapprochement du Limousin et du Poitou-Charentes à l'Aquitaine. Pour le reste, nous

sommes ouverts aux propositions. Dans l'établissement de la carte, le Sénat doit travailler avec le souci de faire le plus d'heureux et le moins de mécontents.

Le tableau pose bien sûr quelques difficultés. Le groupe socialiste défendra l'amendement du rapporteur visant à garantir un minimum de deux conseillers régionaux par département, pour protéger la représentation des petits départements. La question des grandes régions et du nombre de conseillers régionaux ne fait pas l'objet d'une unanimité au sein du groupe. Beaucoup considèrent que l'on peut écrêter les grandes régions à 150 conseillers régionaux. Déjà, aujourd'hui, le nombre des conseillers n'est pas proportionnel au nombre d'habitants : il a été fixé, en 1984, par référence à celui des parlementaires par département, multiplié par deux. Mais le Limousin en avait obtenu 31 ; l'Île-de-France avait été maltraitée, puisqu'elle aurait dû recevoir 300 sièges et n'en n'avait pas obtenu 200. On ne nous en propose plus aujourd'hui que 150, pour 12 millions d'habitants, alors que la Bourgogne-Franche-Comté, avec trois millions d'habitants, en aurait 100. Le tableau devra à mon sens évoluer vers un lien plus étroit entre le nombre d'habitants et le nombre de conseillers.

M. Karoutchi a la mémoire courte. Ce n'est pas la première fois qu'un Gouvernement utilise l'urgence, mais le Parlement a montré qu'il savait travailler vite et bien. La carte des départements établie à la Révolution l'a été en trois mois. Le Sénat ne peut pas refuser ce débat.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Selon certains historiens, il s'est agi de six mois.

**M. Ronan Dantec.** – Je rends hommage à M. Delebarre pour le tour de force que représentent sa synthèse et les améliorations qu'il nous propose. Le groupe écologiste est favorable à l'ensemble des deux textes, en dépit de l'ordre dans lequel ils sont déposés par le Gouvernement. Le premier a le mérite d'affirmer qu'un couple majeur de collectivités territoriales a la capacité d'aménager la France : les régions, dotées des compétences de développement économique, et les intercommunalités dotées de celles de proximité. Cela correspond à ce que les écologistes ont toujours défendu. Soit dit en passant, je me souviens quels quolibets ont accueilli les interventions en ce sens de Mme Lipietz. Mais enfin, reconnaissons que nos idées se sont imposées en un temps record.

Ce projet présente néanmoins de nombreuses difficultés. Il faut laisser un peu de temps au temps : il n'est pas souhaitable de procéder à un découpage aussi rapide, imposé du plus haut de l'État aux territoires, sans qu'ils aient eu leur mot à dire. Non qu'ils puissent décider seuls, ne serait-ce qu'à cause des enjeux d'équilibres. Cette carte devrait notamment affronter la question des armatures urbaines équilibrées des futures régions. Je déposerai donc des amendements sur le calendrier, notamment pour que les élections régionales et départementales soient renvoyées au printemps 2016.

Serait-il raisonnable d'organiser cette consultation des électeurs en décembre 2015, au moment où la France accueillera la conférence internationale sur le climat ?

**M. Roger Karoutchi.** – Et le père Noël !

**M. Ronan Dantec.** – Les territoires auraient ainsi le temps de proposer un projet partagé. Avec ces quelques semaines de délais supplémentaires, davantage de choses deviennent possibles. Pour aboutir, cette réforme doit s'appuyer sur des visions partagées et sur un processus consensuel auquel nous ne parviendrons pas sans assouplir le texte.

Le projet de loi ne supprime pas les départements. Il imagine un scénario pour demain, et nous verrons vers 2020 si les départements doivent être supprimés. En réalité, le texte est très précis sur les compétences que les départements conservent : l'action sociale, l'égalité d'accès aux services publics, une compétence partagée sur la culture et le sport. Le département a encore de l'avenir, car c'est un bon échelon d'expérimentation. J'ai déposé un amendement qui tend à promouvoir une approche plus ouverte pour envisager l'avenir : car dans certaines zones, les départements peuvent disparaître, mais ailleurs, non. Mieux vaut aussi supprimer le référendum pour procéder à des fusions.

Il manque à ce texte un volet démocratique. La question se pose de l'évolution des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (Ceser) dans de grandes régions ; il y a celle, aussi, du scrutin direct pour les intercommunalités. Le texte ne définit pas non plus le rapport que l'État entretiendra avec les nouvelles collectivités territoriales. Quel sera le futur rôle du préfet ? N'y aura-t-il pas un renforcement de la présence de l'État ? Quelques phrases, dans le texte, me semblent bien ambiguës.

Nous devons choisir entre deux voies : laisser le texte repartir à l'Assemblée nationale sans que le Sénat, chambre des territoires, ait dit son mot ; ou bien l'améliorer en acceptant de nous concentrer sur les points de consensus. Il serait de bonne méthode de commencer par améliorer les mécanismes, et de traiter ensuite, en deuxième lecture, la finalisation des découpages. Je crains que la discussion ne se concentre sur le second point dans les jours qui viennent.

**M. Christian Favier.** – Le groupe CRC n'est pas favorable à ce texte qui n'est pas la priorité du moment. Un sondage commandé par l'Assemblée des départements de France (ADF) révèle que 84 % des Français jugent la réforme territoriale peu urgente et estiment que la priorité devrait être donnée à l'emploi et à la lutte contre le chômage. Pourquoi tant de précipitation et d'incohérence ? On nous donne à examiner une carte sans que les responsabilités dévolues aux régions aient été définies. Le texte frôle dangereusement le populisme. En laissant entendre qu'il y a trop d'élus, qu'ils coûtent trop cher, que les collectivités dépensent trop d'argent, il fait le lit du vote antirépublicain, majoritaire aux dernières élections européennes.

---

En l'état, la réforme éloignera les citoyens des lieux de décision : demain, la technocratie prendra le pas sur les assemblées d'élus.

L'un de vos soucis est comment éviter le référendum ? Pour que les choses bougent, il ne faudrait surtout pas demander leur avis à nos concitoyens... Une telle réforme exige un vrai débat public et non une étude d'impact si dérisoire que l'on se situe à la limite de la constitutionnalité. Enfin, je ne vois pas en quoi le transfert de la gestion des collèges contribuera à créer une région forte. La force d'une région, c'est sa stratégie, sa capacité à investir dans la recherche, les infrastructures ou les transports.

**M. Bruno Sido.** – Bien sûr ! Il a raison !

**M. Christian Favier.** – À quoi bon la transformer en gestionnaire de proximité ? Aux 560 lycées d'Île de France, s'ajouteront les 800 collèges...

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – 1 300 collèges.

**M. Christian Favier.** – Et il n'y aura plus que 150 élus seulement pour siéger dans tous les conseils d'établissement. Amusez-vous à comparer le taux de présence aux conseils d'établissement des conseillers régionaux et des conseillers généraux. Demain, ce sera pire. C'est une gestion impossible. *Idem* pour les routes. Les voiries nationales ont déjà été transférées aux départements, qui ont mis en place des équipes pour les gérer. La région devra faire de même, cela exigera de l'argent, prendra du temps et l'on accumulera les retards d'investissement...

Je ne dis pas que nous devons rester figés dans notre organisation, mais certaines choses fonctionnent. Pourquoi ne parle-t-on pas des atouts de l'organisation actuelle ? Le département va être supprimé, cela a été dit clairement. Pourtant, c'est un échelon intermédiaire dont nous avons besoin et que l'intercommunalité ne suffira pas à remplacer. Les départements ont plus investi dans le développement numérique que les régions. Ils ont parfaitement démontré leur utilité, ils sont facteurs de modernité, d'avance et de progrès. Leur pertinence ne se limite pas aux zones rurales. Bien au contraire, les zones urbaines ont particulièrement besoin des politiques de solidarité qui s'y développent. L'Île-de-France est la région la plus riche de France et peut-être d'Europe. C'est aussi celle où les inégalités sont les plus fortes. On ne pourrait pas les corriger sans les politiques sociales d'insertion et les coopérations que les départements ont créées avec les communes. Supprimer les départements, c'est affaiblir la décentralisation et la démocratie.

Cette réforme pose en effet une vraie question démocratique : veut-on que notre pays soit géré par des technocrates, ou par des collectivités d'élus qui rendent des comptes à leurs administrés et qui se soumettent au suffrage universel ? La démocratie locale est un atout de notre pays. Même si l'heure est à l'allègement, nous devons avoir le courage politique d'affirmer que nos concitoyens ont besoin d'élus pour porter leurs attentes. Nous proposerons peu d'amendements, car nous ne sommes pas favorables au

texte sur le fond. Il aurait été plus judicieux de commencer par examiner le second texte.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J’ai ressenti un certain malaise à entendre parler, au cours de nos auditions, de régions fortes. Dissipons tout malentendu : je suis pour des régions efficaces, disposant de plus de moyens et de compétences, et pour une réflexion pragmatique sur le découpage de leur périmètre. Je m’oppose en revanche à toute conception binaire divisant le territoire entre des régions et des métropoles puissantes, d’une part, des espaces interstitiels voués au second rôle, d’autre part. Ce n’est pas notre conception de l’aménagement du territoire. En dessous de la région, l’échelon départemental permet une diversification intéressante. Le modèle lyonnais peut être reproduit dans un certain nombre de métropoles. Dans les espaces ruraux et les villes moyennes, il faudra une structure appropriée. On ne pourra pas imposer partout le même modèle.

Ce n’est pas la première fois que nous sommes confrontés à un débat difficile. Le projet de loi sur la décentralisation de Mme Lebranchu a donné lieu à de vives critiques. J’y ai pris ma part. Le Sénat a travaillé et proposé des solutions qui ne figuraient pas dans le texte. Je fais le vœu qu’il en aille de même pour ce projet de loi ; qu’au-delà des critiques, le Sénat pèse de tout son poids ; qu’il apporte sa pierre à l’édifice plutôt que d’être dans une dénégation qui laisserait le champ libre à l’Assemblée nationale. La voix du Sénat mérite d’être entendue.

**M. René Vandierendonck.** – La suffisance du Gouvernement et les insuffisances de ses annonces pour introduire ce projet de loi sont une évidence. La tentation de se souvenir du conseiller territorial et de rappeler le sort que la minorité de l’époque lui a finalement réservé, une évidence également. Mais revenons à l’essentiel, c’est-à-dire au dialogue constructif auquel le Premier ministre nous a invités. Rien n’empêche de modifier le texte. Le Premier ministre nous a également assurés qu’une discussion sur le deuxième texte – sur les compétences – aurait lieu avant le vote définitif du premier. L’avis du Conseil d’État va dans ce sens. Il n’y aura pas d’adoption définitive du premier texte sans une lecture du deuxième texte devant les deux chambres.

La commission des lois m’a chargé de travailler sur le deuxième texte. Je m’emploie à lever l’une après l’autre toutes les menaces que le texte fait peser sur les départements. Donnons de la souplesse à cette loi, reconfigurons la carte, mais préservons la cohésion sociale et la solidarité territoriale, ces deux pôles indispensables à l’aménagement de notre territoire, pour reprendre les conclusions du rapport de MM. Raffarin et Krattinger. Nous nous sommes battus contre la création d’un Haut Conseil des territoires. Nous sommes constitutionnellement en charge de la représentation des collectivités territoriales. Pouvons-nous envoyer une copie blanche à l’Assemblée nationale ? C’est un jeu dangereux. Il y a des précédents pour le montrer.

---

**Mme Jacqueline Gourault.** – Ce projet de loi est une nouvelle étape de la réforme des collectivités territoriales. Depuis que je siége au Sénat, j'ai vu passer la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, acte II de la décentralisation, portée par M. Raffarin, alors Premier ministre, qui a fait de la région un chef de file en matière économique ; le rapport Balladur, en 2009 ; la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, qui créait le conseiller territorial, favorisant le rapprochement entre les départements et les régions. Depuis plusieurs années, quelle que soit la majorité, les réformes vont toutes dans le sens de la régionalisation. Nous n'échapperons pas à une réforme territoriale. Je m'étonne de ne plus entendre parler du millefeuille, que nous étions si nombreux à dénoncer en réclamant plus de lisibilité et de transparence. Dépolitisons cette réforme, car elle est nécessaire, même si l'exécutif actuel a manqué d'habileté, de constance et de clarté pour la présenter.

Le groupe UDI-UC a déposé un amendement qui rappelle que la réforme des collectivités territoriales est indissociable d'une réforme de la présence de l'État dans les territoires. Certes, nous sommes là dans le domaine réglementaire ; le Gouvernement doit néanmoins prendre une position claire sur le sujet. Nous considérons que la nouvelle répartition des compétences et la réforme fiscale qui va de pair sont au cœur de ce projet de loi. M. Vandierendonck vient de nous rassurer en précisant qu'une lecture du deuxième texte aurait lieu avant la fin du débat sur le premier texte. Lors de l'examen du projet de loi de 2010, nous avons souhaité de la même façon commencer par le projet de loi sur les compétences ; nous n'avons jamais eu l'occasion de l'examiner. Nous partageons l'idée que le territoire doit avoir une organisation diversifiée. La gouvernance et la démocratie sont les fondements d'une collectivité territoriale qui se porte bien. Notre groupe est ouvert à la discussion. Comme l'ont dit mes collègues. MM. Dantec et Sueur, le Sénat doit être présent sur cette réforme. Les représentants des collectivités territoriales de notre pays ne comprendraient pas son absence dans le débat.

En tant qu'élue du Loir-et-Cher et de la région Centre, je ne peux que dire mon insatisfaction sur le découpage absurde de la grande région Centre-Limousin-Poitou-Charentes. Lors de la table ronde des géographes, historiens et démographes, chacun prenait comme exemple d'absurdité le sort de notre région ; tout le monde s'est accordé à dire que ce découpage n'avait aucune justification, ni historique, ni culturelle, ni économique. J'ai grand espoir que l'on revienne dessus et j'ai déposé un amendement en ce sens. Et un autre sur la suppression du référendum. Nous espérons que le Sénat adressera un texte enrichi et amélioré à l'Assemblée nationale. Je ne partage pas l'avis de M. Dantec. N'attendons pas la deuxième lecture pour infléchir les limites des régions. Mon groupe participera donc au débat, ce qui ne présume pas de son vote final.

**M. Jean Germain.** - J'appartiens au groupe socialiste et me plierai à la discipline partisane. Cela n'empêche pas de penser librement. Je suis de ceux qui estiment que la réforme doit inclure des apports du Sénat : si tel n'était pas le cas, les élus, les corps intermédiaires, universitaires, chercheurs, etc. ne le comprendraient pas. La nécessité de la réforme n'est pas contestée. Mais qu'est-ce qu'une grande région ? Est-ce un grand territoire, est-ce une forte densité de population ? Plus que le découpage d'une féodalité, c'est certainement un regroupement dans un ensemble où les mêmes chances sont données à chacun. Les résultats des dernières élections nous incitent à intervenir. Si on se moque de tout cela, c'est de nous que l'on finira par se moquer. Je citerai le décret du 15 mars 1982 sur la décentralisation : « *On peut gouverner de loin, mais on administre bien que de près* ». Et Tocqueville, aussi : « *Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science. Elles la mettent à la portée du public. Elles lui en font goûter l'usage paisible, en les habituant à s'en servir* ».

Nous devons forcément aborder dans notre discussion la question des finances des collectivités locales et celle de la résistance à l'impôt, sujet qui commence à être d'actualité même au niveau local. La diversité des territoires est un fait ; nous ne pouvons plus tout gérer de la même façon. Il faudra également faciliter les regroupements, en donnant de la souplesse. Pourquoi ne pas envisager des regroupements de départements ? Ceux-ci sont tout aussi inadaptés dans leur fonction géographique et humaine que les régions. Un regroupement du Loir-et-Cher et de l'Indre-et-Loire satisferait certains d'entre nous. Il ne peut pas non plus y avoir moins de conseillers régionaux que de parlementaires dans un département. Ce serait incompréhensible. Sur les départements, il serait judicieux de conserver un peu de liberté d'action : ce qui se fait à Lyon se fera certainement à Paris et à Marseille, à terme ; en revanche, dans certaines zones, la suppression du département est inenvisageable. Le Parlement a un rôle à jouer sur ces sujets. Continuons d'avancer en dépassant la pensée simpliste.

**M. François-Noël Buffet.** - La logique politique qui préside à ce texte est simple : création de grandes régions, suppression des départements à l'horizon 2020 et renforcement des communautés de communes. La difficulté de cette réforme tient à sa discussion en deux temps qui nuit à la cohérence d'ensemble. On sépare ainsi les deux enjeux que sont la spécialisation des compétences et la gestion réelle de la proximité.

Les présidents des conseils régionaux l'ont rappelé : la question est moins dans la taille des régions que dans leur puissance. J'ai quelques réserves sur ce point. Pour que le nouveau département du Rhône puisse vivre, la métropole lyonnaise doit lui verser entre 90 et 100 millions d'euros par an. La puissance ne fait pas tout, on ne peut se passer d'un aménagement du territoire pour créer des équilibres entre des espaces puissants, riches et générateurs de progression, et d'autres moins riches mais qui ont leur part dans l'organisation globale. J'ai également un avis réservé sur la disparition



---

du département, qui éloignera les élus de leur territoire. Donnons-nous plus de temps sur ce texte, pour approfondir notre réflexion et compléter notre vision des choses.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – À force de répéter des idées préconçues, nous les tenons pour des vérités naturelles. C'est pourtant une illusion que de croire qu'il existe une taille de région idéale en Europe. Les auditions nous l'ont montré. En Allemagne, le *Land* de Brême et celui de Bavière connaissent des écarts de situation importants et n'ont rien d'homogène. On énumère, pour dénoncer un millefeuille, des entités non comparables, collectivités territoriales, syndicats mixtes et associations, et l'on fait croire que la complexité vient de là. Autre idée préconçue, la taille idéale des intercommunalités serait de 20 000 habitants. En région parisienne, cela n'a pas grand sens.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Vous voulez dire dans le cœur de l'agglomération parisienne.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Oui. Dans certaines zones de montagne, ou dans les territoires ruraux de la Normandie profonde, on aura du mal à atteindre cette taille idéale. On ne peut pas appliquer la même solution à l'ensemble du territoire.

Les élus lyonnais de toutes tendances politiques ont fait preuve d'une remarquable efficacité en s'unissant pour faire aboutir le projet de la métropole. Je m'interroge néanmoins sur l'orientation stratégique qui a présidé à ce projet. Nos métropoles doivent être suffisamment efficaces et puissantes pour résister à la concurrence internationale. Ce n'est pas en leur transférant les compétences du département, et notamment le volet social, qu'on créera un gisement de développement et d'efficacité stratégique capable de les hisser à la hauteur espérée. La métropole lyonnaise s'est formée par addition plus que par simplification. Métropole ou nouveau département ? C'est difficile à dire, car le management du département du Rhône lui a été transféré, si bien que ce dernier doit recruter de nouveaux agents. Là encore, nous subissons les effets d'un zoom déformant, entre ce qui avait été annoncé et la réalité.

Dans les années qui viennent, la concurrence ne sera plus entre le département et la région, mais entre la métropole et la région. Comment la gèrera-t-on ? Le texte n'en dit rien. La réforme met en place des intercommunalités de 20 000 habitants et des régions dans lesquelles les départements se fondent ou s'évaporent. Alors que nous sommes attachés aux principes de subsidiarité et de proximité, c'est l'éloignement qu'on nous propose.

Enfin, nous n'avons pas respecté la première échéance électorale départementale et régionale de mars 2014 ; nous l'avons repoussée à mars 2015 et on nous propose de la reculer encore à décembre 2015, voire à 2016. Ce n'est pas très démocratique. On propose également la suppression du

recours au référendum. Enfin, on nous annonce que dans la future assemblée régionale, certains départements ne seront pratiquement pas représentés. Où est la grande avancée démocratique ?

Pour définir l'organisation la plus efficace, il serait de bonne méthode de commencer par fixer les compétences, les niveaux financiers, ce qui conduira à élaborer la meilleure architecture possible. Veillons à ne pas procéder à l'envers. L'organisation proposée parvient-elle à créer des marges de manœuvre ? L'exemple du transport en Eure-et-Loir, qui nous a été donné à l'instant, est significatif. Rien n'est dit non plus sur les finances, alors que certaines collectivités, départementales notamment, sont dans une urgence totale pour boucler leur budget en 2014 et ne savent pas comment elles boucleront celui de 2015. On nous amuse avec la construction d'une architecture, alors que les difficultés financières s'accumulent. Seul l'État est gagnant, qui ne contractualisera avec les régions qu'après la mise en place de l'architecture définitive : c'est trois ans de financement des territoires de gagnés.

Nous devons avancer. La mutualisation et la diversité des solutions font consensus. Faciles à annoncer, elles sont difficiles à mettre en œuvre. La mutualisation commence à se mettre en place aux niveaux communal et intercommunal. Si l'on considère que la réactivité est un gage d'efficacité, les superstructures ne sont pas une bonne solution. Elles font pourtant partie de la culture française et concentrent des jeux de pouvoir qui nous fascinent. Nous sommes d'accord pour diversifier les solutions, mais nous ne savons pas comment faire. À ce compte-là, j'ai bien peur qu'aucune réalisation concrète ne prenne forme. C'est dangereux.

**M. Philippe Dallier.** – L'Île-de-France est la région la plus riche d'Europe. Elle fait peur, on préfère éviter d'en traiter, sauf bien sûr lorsqu'il s'agit de faire de la péréquation. On nous a dit « 30 % du PIB, c'est déjà bien assez » avant de refermer le dossier. Je regrette que l'on n'ait pas saisi l'occasion de réfléchir sur un élargissement possible. On aurait pu poser la question de l'Oise, du Loiret, de l'Indre-et-Loire, ou celle d'un Grand Paris s'étendant jusqu'au Havre comme le proposaient initialement certains urbanistes. Le choix du périmètre de la petite couronne s'est fait par défaut, car il n'était alors pas envisageable de toucher à la région ni aux départements. En repensant la taille de la région on aurait pu faire passer les limites de la métropole derrière les villes nouvelles. Nous n'aurons hélas pas ce débat.

La mission de préfiguration qui doit, d'ici janvier 2016, éclaircir ce que la loi n'a pas réussi à aborder ne s'est pas encore réunie. Elle le fera pour la première fois le 4 juillet prochain, uniquement parce que le Gouvernement a cédé à l'oukase du syndicat Paris Métropole : celui-ci refusait de s'asseoir à la table de la mission tant que le Gouvernement ne s'engagerait pas à revoir l'article 12 de la loi Mapam et redonner une consistance juridique et fiscale aux conseils de territoire, ce que nous nous étions refusé à faire. Nous avons

raté l'occasion de réfléchir aux limites de l'Île-de-France et de la métropole. C'est dommage, il aurait fallu davantage de temps pour mener une réflexion en amont.

**M. Charles Guené.** – Comment peut-on reprendre le rapport Raffarin-Krattinger comme fil directeur de notre réflexion, alors qu'il maintenait avec force les départements en milieu rural et qu'il envisageait la création de huit ou dix régions, plus grandes encore que celles de ce projet de loi ? Vous me pardonnerez une coquetterie personnelle : je déposerai un amendement sur l'idée d'un grand Est. Le professeur Martin Vanier a dit avec beaucoup de perspicacité que nous étions en retard d'une guerre en nous attachant aux frontières terrestres. Ce qui compte désormais, ce sont les réseaux, les échanges, les flux. Le texte est donc un leurre et une contre-mesure. Philippe Marini propose une réflexion intéressante sur une France à cinquante départements, qui contractualiseraient entre eux et se mettraient en réseau. Nous ferions ainsi de grandes économies et nous aurions une organisation territoriale plus intéressante.

**M. Philippe Adnot.** – Prétendre que ce redécoupage entraînera des économies budgétaires est une mystification ! Interdire les intercommunalités à moins de 20 000 habitants est absurde dans des zones où la densité est de 14 habitants au kilomètre carré. Dire qu'un conseil des intercommunalités pourrait remplacer un conseil général est faux : nous ne gérons pas des cantons, mais des politiques départementales.

Je suis pourtant favorable à des régions plus grandes, que les infrastructures actuelles imposent – mais plus les régions seront grandes et plus les départements prendront de l'importance. Je proposerai le rattachement de Champagne-Ardenne à la région Alsace et Lorraine : nous avons fait le TGV Est – dans ces cas-là, on demande un financement aux départements d'ailleurs, comme pour la rénovation de la ligne 4 de Paris à Belfort... Contrairement à ce que Jacqueline Gourault a dit, les différentes réformes territoriales ont toujours fini par renforcer les départements, et non les régions.

**M. Roger Karoutchi.** – Exactement ! Et cela finira ainsi encore une fois.

**M. Philippe Adnot.** – Les transferts des routes et des collèges créeront des surcoûts. Dessinons au Sénat une carte plus efficace que celle du Gouvernement...

**M. Bruno Sido.** – Ce ne sera pas difficile : on ne peut pas faire pire !

**M. Philippe Adnot.** – Cela n'invalide en rien notre opposition au second texte. Nous ne pouvons pas rejoindre la Picardie : nous avons financé le TGV Est, pas le TGV Nord !

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – C'est un regret ?

**M. Philippe Adnot.** – Le pire serait que le rapporteur finisse par recommander d'en rester à la carte du Gouvernement, et que le Sénat finisse par voter contre, alors que nous aurions pu l'améliorer. Je suis opposé à la suppression des référendums locaux : une réforme comme celle-là aurait dû y être soumise...

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – L'expérience alsacienne en a fait réfléchir plus d'un.

**M. Philippe Adnot.** – La température est mauvaise, alors on change de thermomètre !

**M. Bruno Sido.** – Réclamer un référendum, c'est vouloir l'immobilisme. Le référendum était à la taille du général de Gaulle ; il n'est à la taille de personne d'autre.

**M. Philippe Adnot.** – Étrange façon d'être gaulliste !

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je craignais de m'ennuyer à cette commission, puisque les outre-mer ne sont pas concernés... D'un naturel curieux, et parce que j'aime mon pays tout entier, j'ai accepté l'honneur d'en faire partie. Ses débats sont pleins d'enseignements, comme lorsque j'entends parler du danger de la distance géographique avec le centre de décision : laissez-moi rire ! Venez en outre-mer, et vous verrez de quoi il s'agit. Je ne reviendrai pas sur tous les bons arguments développés, sinon sur le rôle du Sénat, qui m'est cher : ce dernier, s'il ne veut pas donner raison à ceux qui souhaitent le supprimer, ne doit pas rendre une copie blanche. Travaillons, planchons, proposons quelque chose.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Avant 1982, l'exécutif des départements était le préfet, alors qu'ils avaient une assemblée élue. Vous vivez en accéléré notre lente évolution en métropole.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Et on nous met encore en plus un ministre spécifique !

**M. Dominique de Legge.** – Tout cela me donne le tournis, comme à beaucoup d'élus locaux. Au lieu des deux grandes lois annoncées après la loi Mapam du 27 janvier dernier, sur les régions et départements d'une part, sur les communes et intercommunalités d'autre part, le Gouvernement veut nous vendre une carte avant de débattre des compétences. Les départements ne sont plus concernés, les communes seront mises sous tutelle des intercommunalités... Quelle image donnons-nous ?

Pourquoi ne pas revenir au rapport Raffarin-Krattinger sur lequel un consensus s'était exprimé au lieu d'un texte contraire aux engagements du président de la République ? C'est la crédibilité de la parole publique qui est en cause. Ce texte est mauvais : je ne le voterai pas.

---

**EXAMEN DES AMENDEMENTS**

**M. Jean-Jacques Hyst, président.** – Nous voterons sur les amendements, puis sur l'ensemble du texte. La suppression du premier article ferait tomber les articles 2, 4, 6 et 12 – nous ne regretterions pas beaucoup ce dernier article qui reporte encore les élections.

Essayons plutôt d'aller au bout du texte ; au demeurant, l'affaire ne serait pas bouclée en cas d'échec aujourd'hui : nous en débattons la semaine prochaine.

**Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>**

**Mme Jacqueline Gourault.** – L'amendement n° 36 introduit un article additionnel avant l'article premier, qui rappelle les grands principes devant prévaloir dans l'élaboration d'une nouvelle carte régionale : une meilleure efficacité publique, le respect de la diversité des territoires, la redéfinition de la sphère d'intervention de l'État et l'accroissement de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Votre texte n'est pas un amendement, c'est un monument ! Il serait parfait pour un exposé des motifs, mais il ne convient pas ici : retrait, sinon avis défavorable.

*L'amendement n° 36 est adopté.*

**Article 1er**

**M. Christian Favier.** – L'amendement de suppression n° 9 tire les conséquences des critiques que nous faisons sur la précipitation dans laquelle cette carte a été élaborée et sur l'absence de débat préalable sur les compétences. Il faut commencer par là.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Avis défavorable.

*L'amendement n° 9 n'est pas adopté.*

**M. Ronan Dantec.** – L'amendement n° 43 propose un dispositif complet pour faire une réforme plus consensuelle : laissons quelques semaines pour que les désirs de fusion puissent s'exprimer. L'État prendrait ensuite ses responsabilités en proposant une carte complète, puis le débat reprendrait dans les régions. Et au 1<sup>er</sup> mars 2015, une carte définitive pourrait être dessinée, ouvrant la voie à des élections au printemps 2016.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Comme toujours venant de son auteur, cet amendement est très intéressant... Retrait, sinon avis défavorable.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Cela reporterait les élections en mars 2016 !

*L'amendement n° 43 n'est pas adopté.*

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – L'amendement n° 7 tend à codifier les limites régionales dans le code général des collectivités territoriales (CGCT).

*L'amendement n° 7 est adopté.*

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Les amendements n°s 30, 31 et 32 de M. Rome démembreront la région Picardie ; je ne peux qu'y être opposé.

*Les amendements n°s 30, 31 et 32 ne sont pas adoptés.*

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Les amendements suivants qui concernent des modifications de la carte doivent être examinés ensemble.

**M. Philippe Adnot.** – L'amendement n° 21 est défendu.

**M. Jacques Mézard.** – L'amendement n° 25 annule la fusion de Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées, agrège la Franche-Comté à l'Alsace et à la Lorraine, et fusionne Bourgogne et Champagne-Ardenne.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – L'amendement n° 16 fusionne les régions Picardie, Champagne-Ardenne et Lorraine et laisse l'Alsace seule.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Ni moi, ni le groupe socialiste, ni même la majorité du Sénat ne sommes opposés au principe de la redéfinition des limites régionales. Pour autant, il est indispensable de respecter la cohérence géographique et la volonté des citoyens. Ce Gouvernement a le mérite de proposer une carte qui sert de point de départ – n'importe quelle carte aurait été critiquée. Mon département de la Charente, comme le reste de la région, a connu une mobilisation très forte des communes, des communautés de communes, des conseillers généraux, du monde économique et associatif pour affirmer que l'avenir se dessinait en direction du sud-ouest, le long du littoral atlantique. Un même mouvement existe dans le Limousin pour une région qui s'organise naturellement autour de la métropole bordelaise, faisant fructifier des liens humains anciens. Cela est partagé par nombre d'élus aquitains. Voter l'amendement n° 13 qui fusionne les régions Poitou-Charentes, Limousin et Aquitaine, et voter ce texte ainsi amendé, c'est renforcer le rôle du Sénat. Les citoyens attendent un tel résultat au-delà des appartenances politiques.

**M. Jacques Mézard.** – L'amendement n° 24 rattache la Franche-Comté à l'Alsace et à la Lorraine. Je viens d'entendre l'expression par Mme Bonnefoy des remontées de ce que souhaitent les élus de sa région ; sachez que le conseil régional d'Auvergne a voté contre le rattachement à Rhône-Alpes. Il faudrait tenir compte de toutes les remontées, et pas seulement de celles qui viennent de Corrèze et de Tulle...

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Les amendements identiques n°s 29 et 34 fusionnent Bretagne et Pays-de-la-Loire.

**M. Jean Germain.** – L'amendement n° 14 propose de fusionner Pays-de-la-Loire et Centre. Depuis la création de cette dernière région, chacun s'accorde à reconnaître la continuité entre Orléans, Blois, Tours, Saumur, Nantes et Saint-Nazaire au sein d'un ensemble naturel, historique et sociologique. Puisque nos collectivités veulent fusionner et que les Bretons veulent rester seuls, pourquoi le leur refuser ?

---

**Mme Jacqueline Gourault.** – L'amendement n° 33 ressemble au précédent. J'ajouterais que la Loire est inscrite au patrimoine mondial de l'Unesco, je parlerais de la *Loire Valley*, que les Japonais viennent visiter lorsqu'ils viennent en France...

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Attention : ce texte n'est pas pour les Japonais !

**Mme Jacqueline Gourault.** – ... des vins de Loire que nous avons en commun.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – L'amendement n° 42 est intéressant : il s'inscrit contre les idées reçues, selon lesquelles la réunification de la Normandie irait de soi. L'axe de la Seine est à 99 % haut-normand et à 1 % bas-normand, avec Honfleur. Cela poserait un véritable problème d'équilibre, surtout avec une capitale fixée dans la métropole rouennaise.

**M. Roger Karoutchi.** – L'Île-de-France pourrait ne pas rester seule. Comme le dit Philippe Adnot, des régions plus vastes renforcent le rôle du département. Si l'on veut une vraie métropole, il faudrait étendre la région, au lieu de ce salmigondis, où l'on ne peut toucher à rien. L'Île-de-France a plus de liens avec l'Eure-et-Loir, le Loiret ou l'Oise qu'avec certains secteurs de la Haute-Normandie. Ce marchandage est déplorable.

**M. Jacques Mézard.** – Le président du conseil régional de Languedoc-Roussillon et son assemblée sont vent debout contre le rattachement de leur région à Midi-Pyrénées qui les fait revenir à l'époque de Simon de Montfort. Mettre Montpellier sous la coupe de Toulouse est vraiment une idée de Parisiens qui ne comprennent rien à la sociologie de ces régions. Ce Monopoly n'est pas sérieux ! L'amendement n° 23 est une protestation solennelle contre cet oukase.

**Mme Jacqueline Gourault.** – La région Languedoc-Roussillon envisage-t-elle une fusion avec une autre région ?

**M. Jacques Mézard.** – Non. L'Auvergne serait bien prête à fusionner avec l'Île-de-France...

**M. Philippe Dallier.** – ... pour la péréquation !

**M. Jean-Jacques Hiest, président.** – Les Auvergnats sont déjà tous à Paris !

**M. Jacques Mézard.** – Cela encouragera l'émigration indispensable : les territoires comme celui que je représente sont condamnés ; ceux qui en portent la responsabilité devront assumer leur position.

**M. Jean-Jacques Hiest, président.** – Nous voterons sur les amendements déposés sur le tableau par division, en l'occurrence par région nouvelle : pour chaque région, nous nous prononcerons sur les modifications proposées par les différents amendements.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – J’ai écouté et j’ai regardé : je suis favorable à l’extension de l’Aquitaine aux régions de Poitou-Charentes et du Limousin. Comme il y a du pour et du contre sur toutes les autres demandes d’évolution, je m’en remettrai à la sagesse de la commission.

**MM. Philippe Dallier et Jean-Pierre Sueur.** – Bravo !

*La fusion de l’Alsace, de la Lorraine et de la Champagne-Ardenne proposée par l’amendement n° 21 n’est pas adoptée.*

*La fusion de l’Alsace, de la Lorraine et de la Franche-Comté proposée par les amendements nos 25 et 24 n’est pas adoptée.*

*La maintenance des limites de l’Alsace non modifiées proposée par l’amendement n° 16 n’est pas adoptée.*

*La fusion de la Lorraine, la Picardie et la Champagne-Ardenne proposée par l’amendement n° 16 n’est pas adoptée.*

*La fusion de l’Aquitaine, du Limousin et du Poitou-Charente proposée par les amendements nos 21 et 13 est adoptée.*

*Le maintien des limites actuelles de la Bourgogne proposé par l’amendement n° 24 n’est pas adopté.*

*La fusion de la Franche-Comté, de l’Alsace et de la Lorraine proposée par l’amendement n° 2 n’est pas adoptée.*

*La fusion de la Bourgogne et la Champagne-Ardenne proposée par l’amendement n° 25 n’est pas adoptée.*

**M. Dominique de Legge.** – Cet texte est très mal fait, qui oblige à fusionner des ensembles. Je ne peux pas accepter que la Loire-Atlantique reste dans une autre région que la Bretagne : je dois donc être favorable à la demande récurrente de rapprochement avec la région Pays-de-la-Loire.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Sauf des Bretons.

**M. Ronan Dantec.** – J’ai lu encore ce matin la tribune dans *Ouest-France* des ministres, MM. Stéphane Le Foll et Jean-Yves Le Drian. Je regrette la forme que prend le débat. Je m’abstiendrai sans pour autant soutenir le *statu quo* : il serait complètement absurde que le découpage des régions ait lieu sans que Nantes soit rattachée à la Bretagne. Mais ce n’est pas aux forceps, en deux minutes, que cette réforme doit se faire.

**M. Philippe Kaltenbach.** – La porte n’est pas fermée : un excellent amendement du rapporteur et un autre, non moins excellent, du groupe socialiste, indiquent qu’une fois la nouvelle carte adoptée, les départements qui le souhaitent pourront changer de région. Gardons-les en mémoire.

**M. Roger Karoutchi.** – Le départ d’un département change tout pour les autres !

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Il faut qu’ils soient limitrophes.



**M. René Vandierendonck.** – Soyons transparents : nous voulons qu'à la fin de la deuxième lecture, le problème soit tranché et que nous soyons sortis du *statu quo*. Donnons-nous le temps de la navette pour faire mûrir la réflexion des uns et des autres.

**M. Jean-Jacques Hyst, président.** – Les travaux de cette commission doivent finir avant le 1<sup>er</sup> juillet, date à laquelle le Gouvernement, maître de notre ordre du jour, a décidé que le débat en séance aurait lieu. Nous devons achever notre travail en huit jours.

J'ai reçu hier des lettres de deux présidents de conseils régionaux, qui doivent être fusionnés : l'un y est favorable et l'autre défavorable. Je connais un peu la région... que voterai-je ? Cette carte est sortie sans préparation : certaines régions actuelles manquent de cohérence, alors ne demandez pas aux régions ainsi dessinées d'être cohérentes...

**M. Dominique de Legge.** – Vous nous dites : votez tout en l'état, et on discutera après. Non ! Donnez-nous le temps de débattre, et nous trancherons la question. Voilà bien la démonstration brillante que votre méthode est mauvaise.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Cela fait dix ans que l'on parle de cette réforme. Vous ne l'avez pas faite et nous la faisons.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Je suis contre la fusion des Pays-de-la-Loire et de la Bretagne. Nous connaissons tous le sujet de la Loire-Atlantique. Nous ne pouvons pourtant pas non plus laisser les choses en l'état : si ce département rejoignait la Bretagne dans un second temps, que deviendrait le reste de la région ? Voilà pourquoi il faut fusionner Pays-de-la-Loire et Centre.

*La fusion de la Bretagne et les Pays-de-la-Loire proposée par les amendements n<sup>os</sup> 29 et 34 n'est pas adoptée.*

*La fusion des régions Centre et Pays-de-la-Loire proposée par les amendements n<sup>os</sup> 21, 33 et 14 est adoptée.*

*La fusion du Limousin, du Poitou-Charentes et de l'Aquitaine proposée par les amendements n<sup>os</sup> 21 et 13 est adoptée.*

*Le maintien des limites actuelles du Centre proposé par l'amendement n<sup>o</sup> 13 n'est pas adopté.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Charles Péguy aurait été content.

**M. Jean-Jacques Hyst, président.** – La Bretagne reste la Bretagne, même si elle est incomplète.

*La fusion de la Champagne-Ardenne, la Lorraine et la Picardie proposé par l'amendement n<sup>o</sup> 16 n'est pas adoptée.*

*La fusion de la Champagne-Ardenne, l'Alsace et la Lorraine proposée par l'amendement n<sup>o</sup> 21 n'est pas adoptée.*

*La fusion de la Champagne-Ardenne et la Bourgogne proposée par l'amendement n<sup>o</sup> 25 n'est pas adoptée.*

**M. Philippe Adnot.** – Je suis étonné par le vote qui a eu lieu sur ma proposition de fusionner Champagne-Ardenne, d'une part, et la Lorraine et l'Alsace,

qui veulent bien de nous, à la différence de la Picardie, d'autre part. Fusionner des régions qui n'investiront rien ensemble est absurde, et j'attends toujours le raisonnement qui le justifie. La Picardie a tout à voir avec le Nord-Pas-de Calais qui, s'il reste à deux départements, se confondra avec la métropole lilloise.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Le vote qui a eu lieu n'est pas le vote du Sénat, mais celui de cette commission, qui doit proposer des solutions cohérentes.

**M. Philippe Adnot.** – Pourquoi y a-t-il une majorité favorable à la fusion entre la Champagne-Ardenne et la Picardie ? Quel raisonnement soutient cette idée ? Ces régions n'ont aucun intérêt, aucun projet d'investissement commun. De plus, l'Alsace et la Lorraine sont d'accord pour nous recevoir et la Picardie ne veut pas de nous.

**M. René Vandierendonck.** – Cela peut évoluer

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Votre proposition n'a pas été approuvée.

**M. Philippe Adnot.** – Un amendement ultérieur propose de fusionner le Nord-Pas-de-Calais et la Picardie : s'il est adopté, il faudra tout recommencer.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Au vu des résultats du vote sur la création de cette grande région Est, le moins que l'on puisse dire, monsieur Adnot, c'est que la commission est partagée. Le débat va toutefois se poursuivre, et vos arguments gagneront peut-être du terrain.

**M. Philippe Adnot.** – Je suis curieux de savoir s'il existe une seule personne favorable à la fusion entre la Champagne-Ardenne et la Picardie. Qui peut raisonnablement défendre cette idée ?

**M. Ronan Dantec.** – Je souhaite un éclaircissement : nous venons de voter le démembrement des Pays-de-la-Loire...

**Mme Jacqueline Gourault.** – C'est-à-dire ?

**M. Ronan Dantec.** – La Loire-Atlantique ne sera pas la seule à demander la réunification à la Bretagne : les cinq départements feront jouer leur droit d'option. Et si les départements du sud de la Champagne-Ardenne demandaient à rallier la Bourgogne ?

**M. Philippe Adnot.** – L'on ne va pas diviser la Champagne...

**M. René Vandierendonck.** – Nous avons tous entendu la proposition de M. Adnot. Il reste la navette : nous pourrions y arriver !

**M. Philippe Adnot.** – Si mon amendement est voté, nous devons nous prononcer à nouveau.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Nous revoterons en temps utile. Venons-en à la fusion entre l'Île-de-France et la Haute-Normandie proposée par l'amendement n° 42. M. Yves Pozzo di Borgo, qui la propose, a été

influencé par la très intéressante exposition réalisée dans le cadre du projet de Grand Paris : certains architectes envisageaient alors une région capitale s'étendant jusqu'à la Manche. En Seine-et-Marne, nous nous imaginions l'*hinterland* d'une région maritime...

*La fusion des régions Île-de-France et Haute-Normandie proposée par l'amendement n° 42 n'est pas adoptée.*

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – MM. Bourquin et Mézard proposent de laisser inchangées les limites du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées.

*Le maintien des limites actuelles des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées proposé par les amendements nos 23 et 25 est adopté.*

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – MM. Adnot et Mézard proposent de fusionner le Nord-Pas-de-Calais avec la Picardie.

**M. René Vandierendonck.** – Pour que vous ayez les chiffres en tête : la métropole lilloise représente 1 million d'habitants, et se compose de 85 communes. Lille compte 240 000 habitants. Le département du Nord, le plus important de France, en abrite 2,5 millions, le Pas-de-Calais 1,4 million.

*La fusion des régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie proposée par les amendements nos 21 et 25 est adoptée.*

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Après ce vote, il convient de reconsidérer la grande région Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne. Le but du texte est de regrouper les régions de manière cohérente, non de les isoler. C'était également la préconisation du rapport Raffarin-Krattinger.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Oui, rattachons-les.

*La fusion des régions Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne proposée par l'amendement n° 21 est adoptée.*

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – M. Pozzo di Borgo propose de laisser inchangées les limites de la Basse-Normandie.

*Le maintien des limites actuelles de la région Basse-Normandie proposé par l'amendement n° 42 n'est pas adopté.*

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Récapitulons : les limites de la Bretagne sont inchangées ; Basse et Haute-Normandie fusionnent ; le Nord-Pas-de-Calais fusionne avec la Picardie ; l'Île-de-France conserve ses limites ; l'Alsace, la Lorraine et la Champagne-Ardenne fusionnent ; la Franche-Comté et la Bourgogne également ; de même que le Centre et les Pays-de-la-Loire ; Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes fusionnent également ; Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon demeurent séparés ; Rhône-Alpes fusionne avec l'Auvergne ; Provence-Alpes-Côte-d'Azur reste inchangée. Ce qui fait douze régions continentales.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Par souci de clarté et de lisibilité de la loi, je demande à la commission mandat pour présenter le nouveau tableau des régions avec les départements composant celles-ci.

*Il en est ainsi décidé.*

*Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Ronan Dantec.** – L'amendement n° 45 donne au Gouvernement jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2015 pour réviser la carte des découpages administratifs. Ce point, absent de la loi, importe pour les chambres régionales des comptes, les Ceser, etc.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Avis défavorable.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Ce n'est pas à la loi de prévoir cela. Carte administrative et carte des collectivités sont de toute façon incohérentes.

**M. Ronan Dantec.** – Légiférer sur ce point forcerait l'État à la cohérence.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Laissons l'État travailler !

*L'amendement n° 45 n'est pas adopté.*

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Un mot d'introduction aux amendements que nous examinons à présent. La loi de réforme des collectivités territoriales a introduit dans le code général des collectivités territoriales des dispositifs autorisant les départements et les régions à se regrouper. Quatre hypothèses sont prévues : le regroupement de départements au sein d'une même région ; le rattachement d'un département d'une région à une autre région limitrophe ; le regroupement de régions ; la fusion d'une région et des départements qui la composent. Toutes obéissent à la même procédure : demande par délibérations concordantes des collectivités concernées ; consultation obligatoire des électeurs sur la demande et validation par accord à la majorité absolue des suffrages exprimés réunissant au moins le quart des électeurs inscrits ; modification des limites territoriales par décret en Conseil d'État.

Divers amendements se rattachent à l'un de ces cas de figure. Mon amendement n° 8 à l'article 3 supprime dans tous les cas l'obligation de consulter les électeurs. Vont dans le même sens les amendements n° 49 pour le regroupement de départements ; n°s 11 rectifié, 18, 35 pour le rattachement d'un département à une autre région ; n° 37 pour la fusion d'une région avec les départements qui la composent ; n° 44 pour le regroupement de régions.

D'autres amendements proposent des variantes de procédure maintenant l'obligation d'une consultation des électeurs ou prévoyant l'organisation d'un débat public : il s'agit des amendements n°s 17, 19, 26, 47 et 48.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Je suis favorable à l’amendement de notre rapporteur. Notre amendement n° 11 rectifié précise toutefois que le passage d’un département d’une région à une autre ne serait possible que pendant une période transitoire courant du 1<sup>er</sup> janvier 2016 au 1<sup>er</sup> mars 2020. Peut-on intégrer cette disposition dans l’amendement n° 8 ?

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – À voir l’état des débats, je doute de l’utilité d’une période transitoire.

**M. Jean-Jacques Hiest, président.** – Le rattachement à une nouvelle région serait rendu impossible à l’issue de la période transitoire...

**M. Philippe Kaltenbach.** – Doit-on laisser les régions libres d’évoluer en permanence ? Encadrons ces évolutions dans le temps.

**M. René Vandierendonck.** – Je rejoins le rapporteur. Une période transitoire laisserait planer l’hypothèse d’une évaporation des départements.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Ne pouvons-nous maintenir la seule date du 1<sup>er</sup> janvier 2016 ouvrant la période transitoire ? À défaut, ces dispositions entreraient en vigueur dès le vote de la loi. Procédons nettement et clairement : votons un dispositif régional ; une fois stabilisé, laissons les départements se prononcer.

**M. Philippe Dallier.** – Absolument.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Mon amendement en dispose ainsi. Aux termes de mon amendement n° 1 à l’article 4, les modifications proposées par l’amendement n° 8 entreraient en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Avis défavorable au n° 26, pour commencer, qui maintient l’obligation de consulter les électeurs.

*L’amendement n° 26 n’est pas adopté.*

*L’amendement n° 47 est retiré.*

**M. Ronan Dantec.** – Favoriser la fusion par délibérations concordantes des assemblées, d’accord. Laisser aux citoyens la possibilité d’exprimer leur désaccord est une exigence démocratique.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Avis défavorable.

*L’amendement n° 48 n’est pas adopté.*

**M. Ronan Dantec.** – L’amendement n° 49 est en cohérence avec l’amendement n° 8 du rapporteur.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Il est donc satisfait par celui que j’ai déposé à l’article 3.

*L’amendement n° 49 est satisfait.*

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Avis défavorable au n° 50, qui maintient la consultation des électeurs en en faisant une faculté.

**M. Ronan Dantec.** – Nous nous sommes tous prononcés en faveur d'une France diverse. Cela impose d'ouvrir la possibilité de créer de nouveaux départements sur des territoires nouveaux.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Dans le contexte actuel, c'est pousser-au-crime !

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Créer un nouveau département à partir de morceaux d'autres départements, donc ?

**M. Ronan Dantec.** – Dans le territoire de Redon, c'est une vieille revendication. On ne peut à la fois vanter la diversité et l'empêcher de s'exprimer.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Il a aussi été envisagé, par des gens de tous bords, de créer deux nouveaux départements dans l'extrême sud-ouest de la France.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Des départements identitaires...

**M. Ronan Dantec.** – Introduisons de la souplesse !

**M. Philippe Kaltenbach.** – Nos débats visent à regrouper plutôt qu'à diviser les départements. Si l'on autorise à constituer de petits départements à quinze communes, je ne sais pas où cela nous mènera. Le second projet de loi encouragera les intercommunalités : que le pays de Redon en crée une nouvelle !

*L'amendement n° 50 n'est pas adopté.*

*Article additionnel après l'article 2*

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – L'amendement n° 35 est satisfait par mon amendement n° 8.

**M. Henri Tandonnet.** – En découpant les régions intermédiaires et en tenant compte des capitales régionales, nous avons redonné une logique à la carte des régions, en cohérence avec la loi Mapam. Il va certes falloir faire des ajustements à la marge : par exemple, certains départements de Poitou-Charentes ne voudront peut-être pas rejoindre l'Aquitaine, mais je me rallie à la position du rapporteur. Un détail toutefois : son amendement supprime le II de l'article L 4123-1 du code général des collectivités territoriales, entièrement abrogé par l'article 3 du projet de loi. Est-ce normal ?

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Oui. Mon amendement n° 8 propose une nouvelle rédaction de l'article 3.

*L'amendement n° 35 est satisfait. L'amendement n° 37 est retiré.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je retire l'amendement n° 11 rectifié, au bénéfice de celui du rapporteur.

*L'amendement n° 11 rectifié est retiré.*

---

**Article 3**

*L'amendement n° 8 est adopté.*

*L'amendement n° 17 devient sans objet, de même que les amendements n°s 18 et 19.*

*L'amendement n° 44 est satisfait.*

**Article 4**

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – L'amendement n° 1 prévoit que, si la nouvelle délimitation des limites régionales n'entre en application que le 1<sup>er</sup> janvier 2016, il convient de préciser que ce sont ces nouvelles circonscriptions qui serviront de cadre à l'élection régionale de décembre 2015.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

**Article additionnel après l'article 4**

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Je ne peux approuver l'amendement n° 51, qui modifie le mode de scrutin des élections européennes en raison de la nouvelle carte régionale.

**M. Ronan Dantec.** – Il faut être cohérent : nos circonscriptions régionales pour les élections européennes ne veulent plus rien dire.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Le Sénat s'est déjà prononcé en 2010 pour le rétablissement de listes nationales.

**M. Philippe Dallier.** – À chaque jour suffit sa peine...

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Cela n'a rien à voir avec le présent texte : demande de retrait.

**M. Ronan Dantec.** – Ce n'est pas qu'une loi de découpage, c'est aussi une loi sur la démocratie. Tirons les conséquences démocratiques et logiques du nouveau découpage.

*L'amendement n° 51 n'est pas adopté.*

**Article 5**

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – L'amendement n° 52 refuse à la métropole de Lyon d'être érigée en section pour l'élection des conseillers régionaux. Cette modification est pourtant nécessaire car la métropole de Lyon n'est pas un établissement public de coopération intercommunale mais une collectivité territoriale à statut particulier remplaçant le département du Rhône sur son territoire. Avis défavorable.

**M. Ronan Dantec.** – Mon amendement a un tout autre sens. Nous avons souhaité faciliter la fusion des départements. Conserver la circonscription administrative départementale comme circonscription électorale pour l'élection des conseillers régionaux évitera que la question de la fusion percute celle du mode de scrutin. Découplons les deux débats.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Les sections départementales seront définies par la loi au moment opportun.

**M. Ronan Dantec.** – Ma solution est plus simple.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Pourquoi se référer à un découpage résultant d'un texte réglementaire ?

**M. Ronan Dantec.** – Parce qu'élire les conseillers régionaux dans des circonscriptions élargies par la fusion de départements affaiblirait la représentation de certains territoires. Pour identifier les circonscriptions électorales, renvoyons aux circonscriptions administratives, les choses seront plus simples.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Ce serait déléguer notre compétence. Renvoyons cela à une loi ultérieure.

*L'amendement n° 52 n'est pas adopté.*

#### **Article 6**

*L'article 6 est réservé.*

#### **Article 7**

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – L'amendement n° 2 reprend le mécanisme adopté à l'unanimité par le Sénat le 15 mai 2013 : chaque département serait représenté par deux conseillers régionaux au minimum ; les sièges résultant de ce mécanisme ne seraient pas prélevés sur d'autres sections départementales, mais s'ajouteraient à l'effectif normal. Cette augmentation ponctuelle du nombre de conseillers régionaux serait limitée à quelques unités – le plus souvent un seul siège – et ne vaudrait que pour le mandat en cours.

Contrairement au mécanisme voté au Sénat, cet amendement revient à une garantie de deux sièges. Assurer trois sièges par département serait une dérogation trop importante au principe d'égalité des citoyens devant le suffrage, et s'exposerait à une censure constitutionnelle.

**M. Jacques Mézard.** – L'amendement n° 27, quant à lui, garantit à chaque département une représentation minimale de cinq élus dans les conseils régionaux, afin d'éviter la sous-représentation de certains territoires. Il n'y a pas que la démographie qui compte. Si l'on reste dans l'épure actuelle, celle que voudrait nous imposer les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, autant supprimer nos départements. La réforme augmente les compétences des conseils régionaux et organise la dévitalisation des conseils généraux, partant des territoires ruraux. Je ne vois aucun élément en sens contraire. Rétablissons une représentation logique, ou nous n'aurons plus la possibilité de vivre, tout simplement.

Les présidents de région n'ont qu'un mot à la bouche : puissance ! Le poids des grands ensembles démographiques la rend déjà possible. Disons



les choses franchement : ils se soucient bien peu des territoires abritant peu d'électeurs.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Quel est le seuil à partir duquel le Conseil constitutionnel censure l'écart de représentativité ? La loi sur le conseiller territorial en fixait un... qui avait entraîné la censure partielle du texte.

**M. Jacques Mézard.** – Si vous faites tomber la représentation de certains départements à un ou deux élus, comme le fait ce texte, comment représenterez-vous les diverses sensibilités politiques ? Le Conseil constitutionnel ne prend pas ce critère en compte. Un tel projet n'est pas démocratique. Je ne peux suivre le parti au pouvoir dans cette voie.

*L'amendement n° 2 est adopté.*

*L'amendement n° 27 devient sans objet, de même que l'amendement n° 20.*

**Article 8**

*L'amendement rédactionnel n° 3 est adopté.*

**Article 9**

*L'amendement de cohérence rédactionnelle n° 4 est adopté.*

**Article 10**

*L'amendement de cohérence rédactionnelle n° 5 est adopté.*

**Article 11**

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – C'est la conséquence des deux amendements précédents.

*L'amendement de suppression n° 6 est adopté.*

**Articles additionnels après l'article 11**

**M. Ronan Dantec.** – Le scrutin direct s'impose pour les élections des conseillers métropolitains et des conseillers de la métropole de Lyon. On ne saurait renforcer le pouvoir des intercommunalités autrement. C'est l'objet des amendements n<sup>os</sup> 54 et 55.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Avis défavorable : nous sommes bien loin du texte.

*L'amendement n° 54 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n° 55.*

**Article 12**

*L'amendement rédactionnel n° 15 est adopté.*

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – L'amendement n° 46 est de coordination avec le n° 43 que nous avons rejeté. Avis défavorable, par conséquent.

*L'amendement n° 46 n'est pas adopté.*

*Articles additionnels après l'article 12*

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – L'amendement n° 56 réforme la gouvernance des conseils régionaux, en la rapprochant de celle de l'Assemblée de Corse...

**M. Ronan Dantec.** – Séparer l'exécutif du délibératif serait en effet un progrès considérable, mais je subodore que nous sommes en avance sur notre temps...

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – J'en ai bien l'impression.

*L'amendement n° 56 n'est pas adopté.*

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – L'amendement n° 57 propose la remise d'un rapport... Avis défavorable.

**M. Roger Karoutchi.** – Un rapport sur l'opportunité d'assemblées régionales bicamérales !

*L'amendement n° 57 n'est pas adopté.*

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – L'amendement n° 58 renforce le pouvoir des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux : avis défavorable.

**M. Philippe Dallier.** – Il faudrait plutôt les supprimer !

*L'amendement n° 58 n'est pas adopté.*

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – L'amendement n° 59 précise les modalités d'exercice du droit de pétition. Avis défavorable.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Ce n'est pas l'objet du texte...

**M. Ronan Dantec.** – Mes amendements agrandissent l'espace d'expression laissé aux citoyens. Ils ne sont pas tous de même nature. Les refuser tous n'est pas une bonne idée.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Vous avancez plus vite que la réflexion collective, monsieur Dantec.

**M. Ronan Dantec.** – C'est bien dommage.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Certaines propositions mériteraient un vrai débat sur la démocratie locale et l'association des citoyens, dans un texte spécifique.

*L'amendement n° 59 n'est pas adopté.*

**M. Ronan Dantec.** – L'amendement n° 60 élargit les conditions d'exercice du droit de pétition.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Là encore, cela devrait faire l'objet d'un débat spécifique !

**M. Jean-Jacques Hiest, président.** – L'excellente délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation est le lieu

idéal pour évoquer ces questions. Ses propositions sont parfois reprises dans des textes de loi. Dans le cadre de ce débat, nous ne pouvons tout aborder.

**M. Ronan Dantec.** – Je ne partage pas votre analyse politique.

*L'amendement n° 60 n'est pas adopté.*

*Article 6 (précédemment réservé)*

**M. Philippe Kaltenbach.** – Nous pouvons d'ores et déjà nous prononcer sur ce point : doit-on additionner les conseillers régionaux existants lorsqu'il y a fusion, ou doit-on écrêter ce nombre ?

**M. Jean-Jacques Hyst, président.** – Parlons donc en priorité de l'amendement du rapporteur.

**M. Christian Favier.** – Nous ne sommes pas favorables à l'écrêtement. Nous souhaitons conserver le nombre total de conseillers régionaux. En Île-de-France, faire passer le nombre d'élus de 209 à 150 revient à le diminuer de plus de 25 %. Pour une région de 12 millions d'habitants, ce n'est pas raisonnable, surtout si on lui attribue des compétences nouvelles.

**M. Ronan Dantec.** – Je rejoins M. Favier. Gardons le nombre actuel d'élus. L'Île-de-France est la région la plus importante en termes de démographie. Ce qui fonctionne là doit fonctionner ailleurs.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – La loi procède tout de même de la volonté de réduire le nombre d'élus régionaux.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Hors Corse, la France compte 1 666 élus régionaux. Restons dans cet ordre de grandeur. Arrondissons simplement à l'unité inférieure le nombre de conseillers là où la fusion le rendrait pair, de sorte qu'il soit impair partout.

**M. René Vandierendonck.** – Le nombre actuel de conseillers constitue la limite supérieure. L'équité devrait en outre conduire le Conseil constitutionnel à réviser, au vu de nos travaux, sa contrainte des 20 % et à regarder les problèmes qui se posent dans le Cantal, par exemple. La proposition très constructive du rapporteur me laisse sur ma faim car l'opinion publique trouverait inéquitable qu'il n'y ait pas un réel effort en direction des départements ruraux.

**M. Roger Karoutchi.** – Soyons cohérents. Le prochain texte transférera la compétence de l'entretien des collèges aux régions. L'Île-de-France compte 2 300 centres de formation d'apprentis (CFA), collèges et lycées. Si on abaisse le nombre d'élus, chacun sera membre de vingt conseils d'administration d'établissement scolaire, et aura trente-cinq mandats, si l'on tient compte des autres organismes et des compétences transférées. Difficile de travailler convenablement au conseil régional en même temps... L'élu en sera réduit à faire de la figuration.

**M. René Vandierendonck.** – Et encore, vous avez le Pass Navigo ! Il n’y en a pas dans le Cantal. Combien de kilomètres pour aller d’un lycée à l’autre ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il sera difficile d’expliquer aux habitants des départements les moins peuplés qu’ils n’auront que deux élus au conseil régional. La jurisprudence du Conseil constitutionnel se fonde sur la stricte application du principe d’égalité démographique. Même le passage de un à deux conseillers risque de faire débat. Trois, c’est la censure assurée ! Est-il utopique d’envisager un dialogue avec le Conseil constitutionnel ? Si un écart de représentativité entre cantons de un à quarante-neuf était excessif, l’impératif absolu du critère démographique devient trop rigide. Nous sommes dans une impasse. J’en appelle au dialogue.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Nous avons déjà voté pour un seuil minimal de deux élus par département. Il faut décider si nous conservons, ou non, le même nombre de conseillers régionaux. Le diminuer réduit mécaniquement celui des représentants des départements les moins peuplés.

**M. René Vandierendonck.** – Je soutiens la position du président de la commission des lois. Travaillons d’ici la séance. Nous devons arriver à porter la barre à trois.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Tout dépend du nombre total de sièges. Le Conseil constitutionnel souhaite éviter les distorsions de représentation à l’intérieur des régions. Il a censuré récemment une loi fixant un nombre minimal de conseillers de Paris dans les arrondissements centraux de Paris. Il ne changera pas de jurisprudence en quelques mois ! En revanche, si l’on passe de 150 à 182 conseillers régionaux en Auvergne-Rhône-Alpes, le nombre de représentants du Cantal passe de deux à trois. C’est plus difficile pour la Lozère, moins peuplée. Il faudrait augmenter le nombre de conseillers régionaux dans le Languedoc-Roussillon. Mais la tendance est-elle à augmenter le nombre de sièges...

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Conserver tous les conseillers régionaux actuels, ce n’est plus dans l’esprit de l’article 6 ! Nous devons statuer sur les propositions du rapporteur.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Ma proposition fixe un plafond de 170 élus par grande région, et non plus 150, à l’exception de l’Île-de-France qui compterait 180 conseillers. L’objet de la loi est de réduire le nombre d’élus.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Comme le voulait Nicolas Sarkozy en somme !

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Ne soyez pas flatteur...

**M. René Vandierendonck.** – Les deux sont liés. Pourquoi ne pas prendre pour base le nombre maximal de conseillers régionaux dans le

système actuel puis procéder à une répartition en fonction du redécoupage ? Ensuite, il faut fixer un seuil minimal pour les petits départements afin de faire évoluer la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Le seul problème, c’est la Lozère. Il faudrait prévoir une exception.

**M. Henri Tandonnet.** – Il y a des territoires ruraux dans toutes les régions et pas seulement dans le Cantal. La région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes comprendra de nombreuses zones rurales. Or Bordeaux considère déjà les habitants du Lot-et-Garonne comme des « paysans du Danube ». Si nous ne sommes plus représentés, nous n’aurons plus un sou de la région ! Le Poitou-Charentes et le Limousin veulent nous rejoindre ? Bienvenue au club ! Ils verront comment la capitale les traitera... Il faut conserver le nombre de conseillers régionaux actuel.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Mon amendement propose de prendre pour base le nombre actuel de conseillers régionaux, d’aller au maximum à 170 pour les régions restructurées, à l’exception de l’Île-de-France qui aurait 180 conseillers.

**M. Roger Karoutchi.** – Ainsi, les régions conserveraient le même nombre d’élus, sauf l’Île-de-France !

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Pas tout à fait. Le nombre d’élus baissera dans les régions fusionnées.

**M. Philippe Kaltenbach.** – En Île-de-France, le nombre de conseillers régionaux passerait de 209 à 180. Il passerait de 182 à 170 en Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, et de 203 à 170 en Auvergne-Rhône-Alpes. Trois régions seulement sont concernées. Cela vaut-il le coup d’enlever quarante sièges ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il y aura plusieurs lectures. Nous n’en sommes qu’à l’examen en commission de la première lecture. Beaucoup d’amendements seront déposés au cours du processus d’examen, qui viseront certainement à augmenter le nombre de conseillers. Aussi me paraît-il raisonnable, à ce stade, de suivre l’avis du rapporteur. Il sera toujours possible de procéder à des ajustements par la suite en séance.

*L’amendement n° 12 rectifié est adopté.*

*Les amendements nos 10, 39, 41, 38, 40, 28, 22 et 53 deviennent sans objet.*

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Je vous annonce la répartition adoptée : Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne, 169 conseillers régionaux ; Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, 170 ; Auvergne-Rhône-Alpes, 170 ; Bourgogne-Franche-Comté, 100 ; Bretagne, 83 ; Centre-Pays-de-la-Loire, 170 ; Île-de-France, 180 ; Languedoc-Roussillon, 67 ; Midi-Pyrénées ; 91 ; Nord-Pas-de-Calais-Picardie, 170 ; Normandie, 102. Le rapporteur déposera un amendement pour préciser la répartition par département.

**M. Jean-Jacques Hiest, président.** – Je mets aux voix l'ensemble du texte résultant de nos délibérations.

*L'ensemble du texte du projet de loi résultant des délibérations de la commission n'est pas adopté.*

**M. Jean-Jacques Hiest, président.** – En conséquence, nous débattons en séance du texte du Gouvernement.

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup></b>			
M. ZOCCHETTO	36	Principes devant prévaloir à l'élaboration de la nouvelle carte régionale	<b>Adopté</b>
<b>Article 1er Nouvelle carte régionale</b>			
M. FAVIER	9	Suppression	<b>Rejeté</b>
M. DANTEC	43	Nouvelles modalités de mise en œuvre de la carte régionale	<b>Rejeté</b>
<b>M. DELEBARRE, rapporteur</b>	7	Codification de la carte régionale au sein du code général des collectivités territoriales	<b>Adopté</b>
M. ROME	30	Modification de la carte régionale	<b>Rejeté</b>
M. ROME	31	Modification de la carte régionale	<b>Rejeté</b>
M. ROME	32	Modification de la carte régionale	<b>Rejeté</b>
M. ADNOT	21	Modification de la carte régionale	<b>Adopté</b>
M. MÉZARD	25	Modification de la carte régionale	<b>Adopté avec modification</b>
M. SAVARY	16	Modification de la carte régionale	<b>Rejeté</b>
M. GUILLAUME	13	Modification de la carte régionale	<b>Adopté</b>
M. CHEVÈNEMENT	24	Modification de la carte régionale	<b>Rejeté</b>
M. VAUGRENARD	29	Modification de la carte régionale	<b>Rejeté</b>
M. ZOCCHETTO	34	Modification de la carte régionale	<b>Rejeté</b>
M. GERMAIN	14	Modification de la carte régionale	<b>Adopté</b>
Mme GOURAULT	33	Modification de la carte régionale	<b>Adopté</b>
M. POZZO di BORGIO	42	Modification de la carte régionale	<b>Rejeté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. C. BOURQUIN	23	Modification de la carte régionale	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></b>			
M. DANTEC	45	Obligation pour le Gouvernement de revoir l'ensemble des découpages administratifs avant le 1 <sup>er</sup> juillet 2015	<b>Rejeté</b>
M. MÉZARD	26	Modification de la procédure de rattachement d'un département d'une région à une autre région contiguë	<b>Rejeté</b>
M. DANTEC	47	Modification de la procédure de rattachement d'un département d'une région à une autre région contiguë	<b>Retiré</b>
M. DANTEC	48	Modification du dispositif de rattachement d'un département d'une région à une autre région contiguë	<b>Rejeté</b>
M. DANTEC	49	Suppression de l'obligation de consultation des électeurs en cas de regroupement de départements	<b>Satisfait</b>
M. DANTEC	50	Modalités de création d'un nouveau département dans une même région	<b>Rejeté</b>
<b>Article additionnel après l'article 2</b>			
M. TANDONNET	35	Suppression de l'obligation de consultation des électeurs lors du rattachement d'un département d'une région à une autre région contiguë	<b>Satisfait</b>
M. TANDONNET	37	Suppression de l'obligation de consultation des électeurs lors de la fusion d'une région et des départements la composant	<b>Satisfait</b>
M. GUILLAUME	11	Suppression de l'obligation de consultation des électeurs lors du rattachement du département d'une région à une autre région contiguë	<b>Retiré</b>
<b>Article 3 Coordinations</b>			
<b>M. DELEBARRE, rapporteur</b>	8	Suppression de la consultation obligatoire des électeurs en cas de modification des limites des régions et des départements ainsi qu'en cas de fusion	<b>Adopté</b>
M. SIDO	17	Modification de la procédure de rattachement d'un département d'une région à une autre région contiguë	<b>Tombe</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. SIDO	18	Modification de la procédure de rattachement d'un département d'une région à une autre région contiguë	<b>Tombe</b>
M. SIDO	19	Modification de la procédure de rattachement d'un département d'une région à une autre région contiguë	<b>Tombe</b>
M. DANTEC	44	Suppression de l'obligation de consultation des électeurs en cas de regroupement des régions	<b>Satisfait</b>
<b>Article 4</b> <b>Date de mise en œuvre de la nouvelle carte régionale</b>			
<b>M. DELEBARRE, rapporteur</b>	1	Modification rédactionnelle et précision	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 4</b>			
M. DANTEC	51	Instauration d'une circonscription unique pour les élections européennes	<b>Rejeté</b>
<b>Article 5</b> <b>Assimilation de la métropole de Lyon à une section départementale pour l'élection des conseillers régionaux</b>			
M. DANTEC	52	Mise en cohérence du découpage départemental avec les sections pour l'élection des conseillers régionaux	<b>Rejeté</b>
<b>Article 6</b> <b>Répartition des conseillers régionaux entre régions et des candidats entre sections départementales</b>			
M. FAVIER	10	Suppression	<b>Tombe</b>
M. JARLIER	39	Élection des conseillers régionaux dans le cadre départemental	<b>Tombe</b>
M. JARLIER	41	Élection des conseillers régionaux dans le cadre départemental	<b>Tombe</b>
M. JARLIER	38	Renforcement des garanties pour chaque département d'un nombre minimal de conseillers régionaux	<b>Tombe</b>
M. JARLIER	40	Élection des conseillers régionaux dans le cadre départemental	<b>Tombe</b>
<b>M. DELEBARRE, rapporteur</b>	12	Modification des effectifs des conseils régionaux	<b>Adopté</b>
M. MÉZARD	28	Maintien du nombre de conseillers régionaux en Île-de-France	<b>Tombe</b>
M. ADNOT	22	Modification de l'effectif de certains conseils régionaux	<b>Tombe</b>



<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DANTEC	53	Modification de l'effectif de certains conseils régionaux	<b>Tombe</b>
<b>Article 7</b> <b>Attribution minimale d'un siège de conseiller régional, par section départementale</b>			
<b>M. DELEBARRE, rapporteur</b>	2	Garantie minimale de deux conseillers régionaux par section départementale	<b>Adopté</b>
M. MÉZARD	27	Garantie minimale de cinq conseillers régionaux par section départementale	<b>Tombe</b>
M. SIDO	20	Modification de la répartition des conseillers régionaux par section départementale	<b>Tombe</b>
<b>Article 8</b> <b>Entrée en vigueur des dispositions relatives à l'élection des conseillers régionaux</b>			
<b>M. DELEBARRE, rapporteur</b>	3	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 9</b> <b>Élections départementales partielles</b>			
<b>M. DELEBARRE, rapporteur</b>	4	Cohérence rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>Article 10</b> <b>Adaptation des règles de contentieux électoral</b>			
<b>M. DELEBARRE, rapporteur</b>	5	Cohérence rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>Article 11</b> <b>Entrée en vigueur des règles nouvelles de remplacement des conseillers départementaux</b>			
<b>M. DELEBARRE, rapporteur</b>	6	Suppression	<b>Adopté</b>
<b>Division additionnelle après l'article 11</b>			
M. DANTEC	54	Nouveau mode d'élection pour les conseillers communautaires	<b>Rejeté</b>
M. DANTEC	55	Nouveau mode d'élection pour les conseillers communautaires	<b>Rejeté</b>
<b>Article 12</b> <b>Modification de la durée des mandats des élus régionaux et départementaux</b>			
<b>M. DELEBARRE, rapporteur</b>	15	Rédactionnel	<b>Adopté</b>

---

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DANTEC	46	Conséquence	<b>Rejeté</b>
<b>Division additionnelle après l'article 12</b>			
M. DANTEC	56	Réforme de la gouvernance des conseils régionaux sur le modèle de la collectivité territoriale de Corse	<b>Rejeté</b>
M. DANTEC	57	Remise d'un rapport au Parlement sur l'évolution de la représentation régionale reposant sur un système bicaméral	<b>Rejeté</b>
M. DANTEC	58	Renforcement du pouvoir des CESER	<b>Rejeté</b>
M. DANTEC	59	Organisation des modalités du droit de pétition	<b>Rejeté</b>
M. DANTEC	60	Modification des conditions de mise en œuvre d'une consultation locale	<b>Rejeté</b>

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION

### Assemblée des départements de France (ADF)

**M. Claudy Lebreton**, président

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont**, vice-présidente

**M. René-Paul Savary**, sénateur, président de la commission  
« Économie »

### Association des maires de France (AMF)

**M. Pierre Jarlier**, sénateur, vice-président

### Assemblée des communautés de France (AdCF)

**M. Loïc Cauret**, vice-président chargé du développement  
économique et de l'emploi, président de Lamballe communauté

**M. Marc Fesneau**, membre du conseil d'orientation, président de la  
communauté de communes de Beauce et Forêt

### Personnalités qualifiées

**M. Daniel Béhar**, géographe, professeur à l'Institut d'urbanisme  
de Paris

**M. Gérard-François Dumont**, recteur, professeur à l'université de  
Paris Sorbonne (Paris IV)

**M. Hervé Le Bras**, directeur d'études à l'École des hautes études en  
sciences sociales

**M. Patrick Le Lidec**, chargé de recherche au CNRS

**M. Jacques Lévy**, professeur de géographie et d'aménagement de  
l'espace à l'École polytechnique fédérale de Lausanne

**M. Romain Pasquier**, directeur de recherche au CNRS

**M. Philippe Subra**, professeur à l'université Vincennes-Saint-Denis  
(Paris VIII)

**M. Martin Vanier**, professeur en géographie et aménagement à  
l'Université Joseph Fourier (Grenoble I)



---

## LISTE DES AUDITIONS COMPLÉMENTAIRES DU RAPPORTEUR

### Direction générale des collectivités locales

**M. Stanislas Bourron**, adjoint au directeur général

**M. François Pesneau**, sous-directeur des compétences et des institutions locales

### Direction de la modernisation et de l'action territoriale

**M. Yves Le Breton**, directeur adjoint de la modernisation et de l'action territoriale

**M. Kevin Mazoyer**, adjoint au chef du bureau des élections et des études politiques

### Comité des finances locales (CFL)

**M. André Laignel**, président

### Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)

**M. André Rossinot**, président du Grand Nancy

**M. Roland Ries**, sénateur, maire de Strasbourg

**M. Christian Lalu**, directeur général

**M. Thomas Jacoutot**, chargé de mission Développement durable et organisation générale

### Fédération des villes moyennes (FVM)

**Mme Caroline Cayeux**, présidente déléguée, sénatrice-maire de Beauvais

**Mme Nicole Gibourdel**, déléguée générale

### Association nationale des élus de montagne (ANEM)

**Mme Frédérique Massat**, présidente

**M. Pierre Bretel**, délégué général

**M. Olivier Riffard**, chargé de mission

### Association des maires ruraux de France (AMRF)

**M. Vanik Berbérian**, président

### Personnalité qualifiée

**M. Luc Rouban**, directeur de recherches au CNRS, membre du CEVIPOF



---

## COMPTES RENDUS DES AUDITIONS ORGANISÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS

### Audition de M. Alain Rousset, président de l'Association des régions de France (ARF) et des représentants de l'ARF (Mercredi 18 juin 2014)

**M. Jean-Pierre Bel, président du Sénat.** – Je remercie les présidents de région et M. Rousset, président de l'Association des régions de France (ARF), et tous ceux qui ont répondu à notre invitation à cette commission élargie. Ce matin, en conseil des ministres, le Gouvernement a adopté deux textes, dont nous examinerons le premier en juillet. Nous avons souhaité entendre rapidement les présidents de région et organiser une discussion avec les sénateurs. Vous avez en tête les états généraux de la démocratie territoriale, qui ont rassemblé des centaines et des centaines d'élus. Nous souhaitons que leur esprit plane sur nos débats et que chacun puisse s'exprimer sur la réforme en cours. Cet échange nous avait été demandé, nous l'avons organisé dans ce cadre particulier.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Nous sommes très honorés que M. le président du Sénat participe à cette réunion. Jean-Pierre Bel l'a rappelé, les états généraux de la démocratie territoriale ont beaucoup marqué. Ils ont favorisé un travail approfondi sur la loi qui a modernisé le statut des métropoles. Elle a été votée au Sénat par une majorité plurielle, illustrant sa capacité d'opérer des convergences pour les collectivités locales.

La commission des lois a choisi d'organiser une réunion publique ouverte à tous les sénateurs. Je vous remercie, chers collègues, d'être venus nombreux. Jamais nous n'avions reçu autant de présidents de région. C'est un honneur pour le Sénat. Je souhaite la bienvenue à Alain Rousset, président de la région Aquitaine et président de l'ARF. Je salue également Jean-Paul Huchon, président de la région Ile-de-France, René Souchon, président de la région Auvergne, Laurent Beauvais, président de la région Basse-Normandie, Marie-Guite Dufay, présidente de la région Franche-Comté, Philippe Richert, président de la région Alsace, Jacques Auxiette, président de la région Pays de la Loire, François Patriat, président de la région Bourgogne, Jean-Marie Beffara, vice-président de la région Centre, Gérard Vandenbroucke, vice-président de la région Limousin.

Nous sommes nombreux à penser que la France gagnera à avoir des régions encore plus fortes. C'est une question de compétences, de finances et de moyens plus que de périmètre. Nous serons heureux d'entendre les

présidents des régions de France nous dire comment leurs territoires sont la force et la vitalité de notre pays.

**M. Alain Rousset, président de l'ARF.** - En mettant les régions en avant, ce texte s'inscrit dans une démarche que l'ARF appelle de ses vœux depuis longtemps. L'état des lieux européen montre l'efficacité de notre action publique en termes de développement économique et d'emploi, qui sont le cœur de métiers des régions. Dès avant la Révolution, l'histoire de France s'est faite contre les régions - à l'époque, on disait les provinces. Un modèle de décentralisation à la française se met en place, qui spécialise les compétences. Les régions s'y inscrivent. Comment ne pas voir que dans notre monde complexe et mondialisé, on ne gère pas les transports urbains, la solidarité ou l'allongement de la durée de vie comme on développe des entreprises ? Les régions françaises investissent 400 millions d'euros par an dans l'innovation de leurs petites et moyennes entreprises (PME), sur un peu plus de 2 milliards d'euros consacrés au développement économique en général. Les *Länder* allemands investissent 9 milliards d'euros. Les aides de l'État se limitent au Fonds unique interministériel (FUI) et aux pôles de compétitivité, soit 400 millions d'euros, car le crédit d'impôt recherche n'est pas une aide à l'innovation et la Banque publique d'investissement (BPI) octroie des prêts. Nos PME et entreprises de taille intermédiaire (ETI) sont en concurrence avec les entreprises allemandes. La France compte 1 000 ETI indépendantes pour 15 000 en Allemagne. Pour compléter la comparaison, les dépenses publiques globales des régions françaises s'élèvent à 395 euros par habitant pour une moyenne européenne de 3 000 à 5 000 euros. À iso-compétences, le rapport est de 1 à 5. Ce que disait Jean-Pierre Sueur est parfaitement justifié : ce qui est en jeu, c'est la puissance des régions et non leur taille.

Hier, dans une réunion des présidents des conseils régionaux, Martin Malvy nous disait que les financements croisés sur un même dossier coûtent 800 euros en termes d'ingénierie publique. Nous nous trouvons dans un système de dilution des responsabilités et d'exacerbation du coût de l'action publique, alors même que l'État peine à faire évoluer ses politiques régaliennes. Pour peu qu'elle soit claire, la décentralisation est un acte de réforme responsabilisant qui économise l'action publique en la rendant plus efficace. Chaque fois qu'une compétence a été transférée à une collectivité locale, elle a été parfaitement gérée. C'est vrai pour les lycées, les collèges ou bien les trains express régionaux (TER), désormais rénovés. Rien n'aurait été possible sans le modèle économique qui a été le nôtre jusque dans les années 2000. Pour les lycées, les régions dépensent six fois plus que l'État le faisait à l'époque. Grâce à elles, la France se classe au troisième rang des pays européens pour le développement numérique des lycées - elle est septième pour les collèges. C'est dire qu'il faut réhabiliter l'efficacité de notre modèle par rapport à son coût.



Autre exemple, le service public de l'emploi est émietté. Dans des régions comme la Bretagne ou l'Aquitaine, plus de 170 organismes concourent à la réinsertion des chômeurs. À périmètre constant, en Allemagne, le service public de l'emploi représente 150 conseillers pour 10 000 chômeurs, contre 130 en Grande-Bretagne et... 71 en France. Une réforme et des progrès sont possibles.

Les régions ne souhaitent pas élargir le champ de leurs compétences au-delà de leur cœur de métier, pourvu qu'elles puissent exercer complètement ces compétences en accompagnant les entreprises. L'enjeu de l'acte de décentralisation que nous appelons de nos vœux est une répartition claire des compétences entre l'État et les régions. En matière d'innovation, par exemple, l'État intervient sur des appels d'offres, sur le FUI, par la BPI... La France ne peut plus se payer à la fois la déconcentration et la décentralisation. Elle doit choisir. Le mélange des deux induit un nomadisme des chômeurs et des chefs d'entreprises qui coûte cher et nuit à la rapidité de la décision publique.

Le découpage des régions a déjà donné lieu à plusieurs propositions de cartes, celles de Pierre Mauroy, d'Édouard Balladur, de Jean-Pierre Raffarin et d'Yves Krattinger. Selon les géographes, la solution optimale serait de passer entre les départements ou d'opérer un découpage intra-régional plutôt que de fusionner les régions. Le président de la République a privilégié la simplicité. À deux exceptions près, les flux se réalisent d'ailleurs d'abord au sein des régions.

La région est devenue la collectivité la plus dépendante des dotations de l'État. Le modèle des TER ne peut plus être accompagné : la région subventionne les gares et paye en plus les droits d'usage - une double peine ! Un tel système n'est plus acceptable. La disparition des conseils généraux renforcera le rôle des régions et des intercommunalités sur les territoires fragiles. Elles devront assumer une histoire française en général plus favorable aux territoires riches, laissant de côté un certain nombre de territoires ruraux. Nous plaidons pour le renforcement de l'intercommunalité. Nous plaidons même pour la revivification des pays, avec un vrai pouvoir exécutif. L'émiettement est trop coûteux.

Les métropoles doivent faire l'objet de toute notre attention. L'industrie française est à 60 % hors du territoire métropolitain. Il faut rester prudent sur une exception métropolitaine en matière de compétences économiques afin d'éviter que les métropoles n'en viennent à monopoliser la richesse et l'emploi. Un tel déséquilibre favoriserait la désertification des territoires ruraux et pénaliserait les entreprises qui gagnent à se développer sur des territoires à la fois urbains et ruraux, comme elles l'ont fait en Vendée ou à Lacq.

Un certain nombre de compétences seront transférées du département à la région - les collèges, les routes et les transports

interurbains. Si ce transfert est l'occasion pour Bercy de supprimer les deux milliards d'euros alloués par les départements aux PME, ce sera un manque à gagner considérable pour l'innovation et l'emploi. Cela vaut pour le tourisme, les technologies de l'information et de la communication (TIC), la transition énergétique.

Les régions tiennent aux compétences qui font leur cœur de métier – formation, emploi, développement industriel et recherche. Elles sont aussi sensibles à l'équilibre des territoires et à l'action contractuelle que nous pouvons mener dans des territoires qui n'auraient pas la puissance fiscale des métropoles.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Le Sénat est saisi du premier texte, même si les deux textes adoptés en conseil des ministres ce matin forment un ensemble.

**M. Jean-Paul Huchon, président de la région Ile-de-France.** – L'enjeu n'est pas la taille, mais les compétences et la puissance, partant les moyens. Dans ma région, pourtant lourde à gérer, seulement 8 euros sur 100 de dépenses sont imputables à ma politique financière, tout le reste vient de l'État. Or, celui-ci se retire massivement, avec ce plan d'économies budgétaires mortel de 10 à 11 milliards d'euros sur les collectivités. Comme Anne Hidalgo, je commence la discussion budgétaire 2015 avec 400 millions d'euros en moins, soit 10 % de mon budget que je ne retrouverai pas.

Le pays basque espagnol dispose d'un budget huit fois supérieur au nôtre, sans que le poids de cette région en Espagne soit comparable à celui de l'Ile-de-France dans notre pays. Nous sommes loin de nos concurrents internationaux, en termes de puissance. En région Ile-de-France, les transports font le cœur de notre métier. Nous y consacrons la moitié du budget, soit 2,5 milliards d'euros. À cela s'ajoute le projet monstrueux du Grand Paris ; en 2020, la région prendra le relais pour payer l'exploitation et le fonctionnement. On oublie trop souvent que 70 % des voyageurs français circulent en Ile-de-France. La SNCF s'adapte à cette situation avec les dysfonctionnements que nous connaissons.

Je ne suis pas de ceux qui contestent le premier texte sur le découpage des régions. La région Ile-de-France compte 12,5 millions d'habitants et représente 31 % du PNB. Élargir la région au grand bassin parisien, c'est-à-dire à la moitié de la population française, n'aurait pas de sens. Nous perdriions le patriotisme régional qui existe bel et bien grâce au travail des élus.

La question centrale reste pour nous celle du département et de la métropole. Je crois qu'il est possible d'intégrer les départements dans la région, en créant une assemblée régionale unique, reposant sur des listes comportant des représentants des départements, et une commission permanente spécifique en charge des questions départementales. Aucune modification constitutionnelle n'est requise. En simplifiant la carte, on

laisserait vivre les départements qui représentent une proximité quand la région incarne la stratégie – celle des grands équipements, par exemple. Nous devons combiner les deux. Manuel Valls a qualifié ma proposition d'intéressante, mais peut-être pas majoritaire. Nous devrions la faire avancer.

Ma région compte huit départements, cinq de gauche, trois de droite. Je ne demande pas la disparition de telle ou telle sensibilité, même si certains ont raison de s'en inquiéter. Nous devons trouver une représentation équitable des intérêts départementaux. On ne supprimerait pas les départements, on les « *dévitaiserait* »...

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Un mot malheureux...

**M. Jean-Paul Huchon.** – La région n'est pas forcément apte à prendre en charge les compétences sociales du département. Je suis également très préoccupé par la suppression de la clause de compétence générale. Lors des votes de l'ARF, j'étais contre. Je me suis rallié à la majorité par souci de simplification et d'économie. Cependant, je ne vois pas comment un préfet pourrait, en vertu de la suppression de la clause de compétence générale, interdire à la région de venir en aide à une association des personnes handicapées ou d'autistes. Ce serait laisser l'État rétablir sa tutelle sur les régions. Nous nous battons contre cette tentation.

**M. René Souchon, président de la région Auvergne.** – Je suis président de la région Auvergne, une petite région – 1 350 000 habitants – qu'on va marier avec une très grande qui fait 6,3 millions d'habitants de la région Rhône-Alpes. L'annexe du projet de loi plafonne à 150 élus l'effectif de plusieurs régions nouvelles dont Auvergne-Rhône-Alpes. Ce plafonnement écrase la plus petite région, d'autant que la représentation est entièrement basée sur le nombre d'habitants. L'Auvergne se retrouverait avec 26 élus contre 47 actuellement ; le Cantal, qui est le plus petit département, n'aurait plus qu'un ou deux élus. Selon la loi, deux représentants du conseil régional doivent siéger au conseil d'administration des lycées. Dans le nouveau système de représentation, ce sera tout à fait impossible.

La région est le lieu où s'élabore la stratégie à moyen et à long terme. C'est aussi un lieu de gestion de la proximité. Si les élus n'ont plus de présence locale, on court à la catastrophe. Le plafonnement de la représentation est un très mauvais signe, surtout dans un espace à faible densité de population. Le texte a été modifié depuis hier. Selon les nouvelles dispositions, la métropole de Lyon aura plus de conseillers régionaux que toute la région Auvergne. C'est l'article 6 du texte.

**M. Laurent Beauvais, président de la région Basse-Normandie.** – Le périmètre n'a pas de sens sans une réflexion sur les compétences ; la compétence économique doit d'ailleurs être largement précisée. Pour faire évoluer la représentation des territoires ruraux, il serait nécessaire de revoir

certaines notions – on parle de chef-lieu et non de capitale – en les intégrant dans une réflexion sur la politique d'aménagement du territoire. Cette politique n'étant plus nationale, la problématique relèvera des régions.

La notion de chef-lieu pourrait être modernisée, rapprochée de la métropole, désormais dotée de compétences et de pouvoirs importants. On n'est plus au temps où le chef-lieu rayonnait sur un territoire que l'on pouvait parcourir en une journée. Il faudra définir les fonctions de direction des nouvelles régions qui devront être organisées au regard des métropoles.

**Mme Marie-Guite Dufay, présidente de la région Franche-Comté.** – Le rapprochement des régions fait partie d'une vaste réforme qui renforce les intercommunalités et peut conduire à la disparition du département. Ce projet moderne allégera l'administration territoriale en la rendant plus efficace, et relancera la dynamique de l'économie. J'y suis favorable à 100 %. La France bouge dans le bon sens.

La réforme doit trouver les conditions de sa réussite. Il ne serait pas bon d'aller vers une agrégation mécanique des conseillers en fonction de la population, ainsi entre la Bourgogne et la Franche-Comté. Il nous faut trouver un critère de pondération pour rendre possible une communauté de destin et favoriser l'adhésion de la population.

Nous préparons la France de demain ; le chef-lieu est une notion d'hier, qui ne correspond pas aux actuelles politiques en réseau. La question de la capitale est très sensible ; faut-il fixer celle-ci par décret ? L'assemblée régionale ne siègera pas forcément au chef-lieu. Ne figeons pas les choses : l'organisation de demain peut être multipolaire. Je vous souhaite d'excellents travaux ; merci d'avance de votre sagesse, qui contrastera avec les passions qui s'expriment dans les territoires.

**M. Philippe Richert, président de la région Alsace.** – Comme les présidents de l'Association des régions de France et de la région Île-de-France, je pense que la taille n'est pas la vraie question. Seul président de région de l'opposition ici, je ne me permettrai pas de le dire s'ils ne m'avaient pas précédé : ce qui compte, c'est d'avoir les ressources qui correspondent aux compétences. Ils ont eu l'honnêteté de reconnaître que les régions allaient être ponctionnées. Que n'avais-je pas entendu lorsque j'avais parlé de la stabilisation des ressources que l'État reverse...

Profondément régionaliste, je crois que l'avenir est dans la décentralisation, qui passe par le renforcement des régions, au-delà des compétences des départements : il faudrait par exemple leur transférer celle de l'emploi, comme l'a dit Alain Rousset, sinon, cela ne mènerait pas à grand-chose. C'est pour cela que nous avons essayé d'expérimenter le Conseil d'Alsace en fusionnant les conseils généraux et le conseil régional, par un référendum où 58 % des votants avaient voté oui, mais qui a échoué pour n'avoir pas réuni 25 % des inscrits. Nous avons sollicité le Sénat, mais l'amendement cosigné par François Patriat, Jean-Vincent Placé, Catherine

Troendlé et André Reichardt a été torpillé en commission. Quelqu'un a dit qu'il serait temps que l'Alsace se souvienne qu'elle fait partie de la République... C'est dommage, car nous expérimenterions maintenant cette solution.

Si nous pouvons trouver une solution pour faire le Conseil d'Alsace quand même, ce ne serait pas plus mal. Mais l'idée d'une réunion avec la Lorraine ne nous fait pas peur. Nous avons besoin de clarté. Or elle s'éloigne au lieu de se rapprocher. Sans doute la sagesse du Sénat y remédiera-t-elle. En sortant d'ici, le texte donnera des pistes. Une réunion entre l'Alsace et la Lorraine aurait beaucoup de sens : un peu plus de 4 millions d'habitants, un PIB global de 110 milliards d'euros. Il faut d'abord définir le projet. Pour l'instant, le texte ne parle que de découpage et de mode d'élection. C'est un peu court. Nous aurions besoin de précisions pour nous prononcer.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Le cours de l'histoire tient parfois à un amendement.

**M. André Reichardt.** – ... et à une personne !

**M. Jean-Marie Beffara, vice-président de la région Centre.** – La région Centre est au cœur d'une proposition de carte qui fait débat. Dans une période où l'on s'interroge sur l'identité des futures régions, la nôtre est un exemple édifiant et rassurant. Composée de façon hétéroclite, allant des franges franciliennes au Berry en passant par le Val de Loire, elle a su créer un sentiment d'appartenance à travers des politiques. Nous ne sommes pas et ne serons jamais l'objet régional non identifié dont parle *Le Figaro*. Nous formons la sixième région industrielle, la première région céréalière ; j'en revendique la fierté.

Il faut aussi parler du Val de Loire, classé au patrimoine mondial de l'Unesco : c'est autour de la Loire que nous voulons construire notre avenir, en nous tournant vers les Pays de la Loire, avec qui nous avons engagé de nombreuses coopérations. C'est vrai en matière de tourisme – la Loire à vélo fait du Centre la première destination du tourisme à vélo en Europe ; cela vaut aussi pour la recherche avec le cancéropôle Grand Ouest, pour le parc naturel interrégional Loire-Anjou-Touraine ; cela se vérifie encore avec les vins de Loire, qui ne démeritent pas. Voilà une alternative crédible et dynamique à la proposition du Gouvernement. Jacques Auxiette tiendra peut-être des propos différents : certains élus de sa région semblent privilégier la façade maritime plutôt que l'axe ligérien. Quel que soit leur choix, la région Centre veut tourner son avenir vers l'Ouest. Nous ne croyons pas à l'immobilisme.

**M. Jean-Pierre Raffarin.** – Non au Poitou-Charentes ?

**M. Jean-Marie Beffara.** – Le Poitou-Charentes est à l'Ouest.

**Mme Patricia Bordas.** – Donc non au Limousin !

**M. Jacques Auxiette, président de la région Pays de la Loire.** – Des deux projets de loi, le deuxième est le plus important. Mais le premier doit être débattu dans l’urgence.

Je siége au conseil régional des Pays de la Loire depuis 1977 – c’est la *silver economy* ! J’ai rencontré récemment Philippe Camous, ancien collaborateur d’Olivier Guichard qui a installé le conseil régional le 5 janvier 1974. Le sentiment d’appartenance à un territoire qui s’est forgé depuis quatre décennies est une réalité pour tous les territoires français. J’ai été pour le moins étonné de la déclaration du président de la République du 14 janvier dernier, annonçant la division par deux du nombre des régions. Depuis, avec le conseil régional, le conseil économique, social et environnemental régional (Ceser) et les autres acteurs, nous avons essayé de rationaliser, pour que le Parlement et, en particulier, le Sénat puissent proposer une carte plus efficace, plus capable, plus pertinente, notamment en termes de développement économique. Cette démarche ne doit pas être franco-française, mais se placer dans une dynamique européenne. Votre responsabilité est grande : elle déterminera pour de longues années les conditions dans lesquelles la France – et en particulier l’Ouest – sera partie prenante de la compétition mondiale et européenne.

Les Pays de la Loire comptent 3,6 millions d’habitants (4,5 millions dans quelques décennies selon l’Insee), et constitue la troisième région industrielle de France. J’ai réuni le 13 mai et le 5 juin derniers des assemblées élargies à tous les acteurs, diffusées sur internet, avec un comité de suivi, toutes tendances politiques confondues et tous niveaux de collectivités représentés. Il faut en effet fixer un cadre dans lequel la démocratie puisse fonctionner. Les conclusions en sont : pas de démantèlement de la région – nous avons le privilège d’être dépecés dans toutes les cartes publiées ; analyse rationnelle, même si au-delà, d’autres éléments peuvent intervenir ; s’il doit y avoir fusion, nous voulons unanimement qu’elle ait lieu avec la Bretagne ; la stratégie de la Datar, portée par mon prédécesseur Olivier Guichard, avait ouvert l’hypothèse de trois régions Grand-Ouest (Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes), qui vient sans doute complexifier le dispositif.

Bien évidemment, nous avons des coopérations avec le Centre. Cependant, les coopérations interrégionales, insuffisantes de mon point de vue, n’imposent pas de fusion. Nous créons avec la Bretagne une fédération des sept universités, tous nos pôles de compétitivité sont interrégionaux avec la Bretagne...

**M. Jean-Pierre Raffarin.** – Et un aéroport !

**M. Jacques Auxiette.** – Aussi. Et des liaisons ferroviaires, avec Le Mans-Rennes. L’Ouest a suscité des difficultés. Je respecte les manifestations culturelles et les langues régionales, mais la République ne doit pas s’organiser autour des seules identités.

**M. Gérard Vandembroucke, vice-président de la région Limousin.** – Nous sommes d'accord avec ce qui a été dit sur l'exposé des motifs. Il faudra bien que nous nous mettions d'accord sur les moyens. Certes, les TER ont été modernisés, mais à quel prix ? Les transferts de financements doivent accompagner ceux de compétences.

La délimitation des régions doit obéir à une histoire, à des réalités économiques, et, surtout, à un projet commun attestant des ambitions. Le Limousin est la plus petite et la moins peuplée des régions de la France continentale, ce qui lui vaut peut-être son identité très forte. Le projet du Gouvernement en ferait la plus grande des régions, la quatrième ou cinquième la plus peuplée, mais sa représentation serait divisée par deux. La carte proposée est invraisemblable et peu acceptable. Cette région irait du nord de Dreux au sud de Souillac. Si, de Dunkerque à Perpignan, la France fait mille kilomètres de long, cette région en ferait cinq-cents : c'est excessif ! Ni l'économie, ni l'identité culturelle, ni l'histoire ne le justifient ni permettraient un projet cohérent pour les années qui viennent. Ce n'est pas parce que nous sommes petits que nous ne voulons pas coopérer, au contraire. Nous le faisons avec la politique de massifs avec l'Auvergne, avec Poitou-Charentes, avec Midi Pyrénées pour le cancéropôle. La fusion des régions – même si le mot nous dérange – ne peut aller que vers l'Ouest.

**Mme Jacqueline Gourault.** – À l'ouest, rien de nouveau !

**M. Gérard Vandembroucke.** – L'histoire, la géographie, l'économie nous y portent. Le Ceser nous a rendu hier un pré-rapport qui va dans le même sens. Notre tropisme est d'aller vers Poitou-Charentes et éventuellement vers l'Aquitaine si l'un veut se rapprocher de l'autre – c'est d'ailleurs ce qui nous avait été proposé en premier. Il ne doit pas y avoir d'agrégation mécanique, mais pas non plus de sous-représentation. Or les propositions qui sont faites supposent une telle sous-représentation que je ne vois pas comment nous pourrions répondre aux sollicitations qui nous donnent déjà bien de la peine. Ce n'est pas parce que nous sommes petits que nous manquons d'ambition ; bien au contraire.

**M. François Patriat, président de la région Bourgogne.** – Pour nous, la carte n'est pas un problème. Nous vivons un moment grave. Le problème n'est pas de savoir si nous voulons ou si nous pouvons : nous devons avancer. La France doit-elle faire ses réformes comme d'autres pays l'ont fait ? Oui. Nos collectivités sont-elles lisibles ? Non. Efficaces ? Pas toujours. Coûteuses ? Sans doute. Il ne s'agit pas de défendre telle ou telle féodalité mais l'intérêt bien compris des habitants. La question n'est pas de savoir si nous faisons bien notre travail : nous le faisons dans la complexité, comme celle, insoutenable, que je vis entre la stratégie de cohérence régionale en aménagement numérique (Scoran) et les Schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (Sdtant), entre celui qui ferait la stratégie du très haut débit et celui qui la réaliserait... Tout cela n'a pas de sens.

Les murmures que j'ai entendus lorsque Philippe Richert s'est exprimé ne me dérangent pas : ce sujet est transpolitique. L'expérimentation prévue en Alsace aurait pu bien nous servir ; je regrette qu'elle n'ait pas eu lieu. Nous sommes collectivement responsables de cette situation ; ce n'est pas la faute de tel ou tel gouvernement. Avec Claude Belot, Yves Krattinger et d'autres, nous avons passé ici huit mois à discuter de la pertinence de chacun de nos échelons. Qu'avons-nous décidé ? Rien. Si nous ne devons rien toucher, disons-le : tout fonctionne, continuons comme cela. Si nous pensons qu'il faut changer, alors avançons. Collectivement, nous avons tous, sans exception, voulu rester sur notre pré carré. Personne n'a proposé de solution, sinon des *aggiornamentos*. Je passais pour provocateur dans la commission lorsque j'apportais mon soutien à telle ou telle proposition de la commission Balladur. Ce Gouvernement a un mérite, celui de vouloir avancer.

La Bourgogne et la Franche-Comté n'avaient que moins de trois millions d'habitants à elles deux, des budgets de 500 et 800 millions d'euros, mais deux petits aéroports, deux CHU, etc. Comment exister entre l'Île-de-France et Rhône-Alpes sans voir la tentation pour l'Yonne, la Saône-et-Loire, le Jura de partir ? Aussi le choix a-t-il été plutôt simple pour nous. Je mesure pourtant les difficultés : rapprocher nos exécutifs, nos budgets, nos services demandera du temps. Si j'ai un souhait, c'est que nous ayons celui de réussir la réforme. Car c'est bien là l'enjeu.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Je remercie les dix membres d'exécutifs de conseils régionaux pour le panorama précieux qu'ils nous ont offert.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Derrière ce projet de loi, il y a l'intention de réduire le nombre de régions, de ne pas les découper par départements, ce dont je n'ai pas trop entendu parler dans les interventions.

**M. Yves Rome.** – Cela va venir !

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Si le Sénat veut avancer, il ne doit pas s'engager dans une multitude de modifications au découpage présenté : dans ce cas, nous aurons vite fait le tour ; la séance plénière présentera l'agrément d'une visite des régions, mais sera inefficace. Les compétences ont certes leur importance. Mais les uns et les autres ont leur petite idée sur la question : cela n'handicape pas la réflexion sur les limites territoriales.

Je ne suis pas en mesure, après ce demi-tour de table, de dégager un découpage merveilleusement performant devant succéder à celui du Gouvernement. Il y a encore du travail pour approcher une solution.

**M. Rachel Mazuir.** – J'ai entendu beaucoup de comparaisons avec la Grande-Bretagne et l'Allemagne, où la pauvreté se développe, puisque ce pays compte 16 % de pauvres contre moins de 13 % chez nous. François Patriat considère que nous allons résoudre ces problèmes en réduisant le



nombre de régions, en leur attribuant des compétences. J'ai demandé à Martin Malvy et Alain Lambert quelles étaient les économies envisageables : ils n'ont pas répondu.

Ce que je sais, c'est que les collèges vont coûter 22 millions d'euros de plus à la région, mais les transferts des routes, des transports scolaires, gratuits dans l'Ain ? Les autres départements seront-ils alignés ? Il faudra bien répondre à ces questions. Reste l'éloignement. René Souchon l'a bien expliqué : en Rhône-Alpes, les conseillers régionaux sont invisibles et demain, il y en aura sept de moins pour quatre départements de plus !

**M. Bruno Sido.** – Selon François Patriat, aucun gouvernement n'a bougé. La majorité précédente avait créé le conseiller territorial, que vous vous êtes empressés de supprimer. Monsieur Huchon, vous voulez absolument les routes : mais savez-vous de quoi vous parlez ?

**M. Jean-Paul Huchon.** – Si vous prétendez le contraire, nous aurons du mal à dialoguer.

**M. Bruno Sido.** – S'occuper des transports avec RFF et la SNCF, c'est autre chose que faire les routes en régie, comme font les départements. Alain Rousset a raison : ce n'est pas la taille des régions qui compte, c'est leur puissance. Dans ce cas, donnons toutes les compétences aux départements et supprimons les régions !

**M. Yves Rome.** – François Patriat n'a pas le monopole de la légitimité : ici, chacun, loin de défendre son propre sort, défend son territoire. En tout cas, c'est ce que je fais. Prenons garde à ce que les syndicats mixtes ouverts soient préservés pour que l'ambition du très haut débit puisse se concrétiser : aucune collectivité n'y parviendra seule. Il faut des financements européens, nationaux, régionaux, départementaux et de l'échelon communal ou intercommunal.

Cette réforme faite dans la précipitation suscite des doutes même chez les présidents de région. Il aurait fallu la commencer non par les compétences, mais par la fiscalité. Vous allez bientôt connaître ce que les départements ont connu lors des précédentes lois de décentralisation, avec la non-compensation des compétences transférées. Les difficultés de l'Ouest ne sont rien à côté de celles du mariage par exclusion entre Picardie et Champagne-Ardenne. Il faudra près de cinq heures pour aller de Beauvais à Reims, en passant par Paris. Ce n'est pas un progrès, mais une régression. Nos régions ont été sacrifiées à cause de la peur que les dernières élections européennes ont suscitée. Je plaiderai pour que la Picardie soit rapprochée de Nord-Pas-de-Calais, ce qui tombe sous le sens. À défaut, la région Normandie pourrait être choisie. Sinon, je demanderai le détachement de l'Oise soit vers la Normandie, soit vers l'Île-de-France, puisque la moitié de sa population vient travailler à Paris.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Tous les sénateurs sans exception partagent un morceau d'intelligence et sont attachés à leur région, leur territoire et leur commune.

**M. Francis Delattre.** – En Île-de-France, il y a les riches et les pauvres, que je représente. La proposition de Jean-Paul Huchon mérite d'être regardée de très près : la grande couronne risque de pâtir du chantier de la métropole qui construira un ensemble de 6,5 millions d'habitants consistant et riche ; il est stupide qu'une collectivité s'occupe du transport et une autre du logement. Votre système me semble intelligent : c'est un pas vers le fameux conseiller territorial et il nous permettra de travailler de façon harmonieuse. Sinon, il y aura une trop grande différence entre le Grand Paris et la grande couronne.

Il faudrait travailler sur la neutralité des décisions de l'État concernant le développement économique. Nous venons de voter la non déductibilité fiscale des emprunts faits par les entreprises, qui rapportent 4 milliards d'euros à l'État, et vous nous dites, monsieur le président, que vous avez fait un effort important avec l'investissement de 400 millions d'euros dans les PME... Il faut harmoniser tout cela.

**M. François Grosdidier.** – Quelle occasion manquée ! Comme sur la fiscalité et la compétitivité, le Gouvernement a commencé par démolir ce qui avait été fait, pour y revenir..., mais d'une mauvaise façon. Je suis heureux d'entendre les présidents de région nous expliquer, à rebours du Gouvernement, que l'important est la compétence et non le périmètre, et défendre la spécialisation, alors que la majorité a rétabli la clause de compétence générale. Mosellan, je suis voisin de la Sarre, Land de moins d'un million d'habitants, soit moins que la Moselle, qui concentre les compétences et le budget du département, de la région et d'une partie de l'État : sans être le Land le plus riche, il a une puissance de frappe considérable. C'est le modèle vers lequel il fallait tendre. Plutôt que de démolir le conseiller territorial parce que le mode de scrutin nous divisait, il aurait fallu en adopter un autre, mixte peut-être, ou circonscrire à ce sujet le débat droite-gauche ; en tout cas, il fallait stabiliser le périmètre des collectivités au lieu d'entrer dans ce débat. Ne parlons pas de l'Alsace-Lorraine, qui sont liées non par une communauté de destin choisie, mais par un diktat du II<sup>ème</sup> Reich victorieux.

Entre Rennes et Nantes, outre l'histoire, il n'y a pas quarante kilomètres de rupture entre les deux aires urbaines, soit à peine plus entre Metz et Nancy et moins qu'entre Metz et Strasbourg. Jamais carte de France n'a été dessinée de manière aussi capricieuse, alors qu'elle nous engage pour des décennies. Cela mérite un examen, en profondeur, des amendements. Le Sénat fournira peut-être la réflexion que le Gouvernement n'a pas faite. Certains ont défendu à droite la double compétence dans le sport, la culture ou le tourisme ; il fallait aller plus loin dans la spécialisation. C'est dans cette

voie que le Sénat devrait s'engager, plutôt que d'adapter tel quel le travail bâclé qui nous est présenté.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Conseillère générale d'un canton rural de Charente et ancienne conseillère régionale, je ne suis pas opposée au redécoupage des régions s'il en faut de plus fortes, mêmes si je pense comme mes collègues que c'est moins un problème de périmètre que de compétences et de moyens. Mais s'il doit avoir lieu, autant qu'il soit cohérent et réponde aux attentes des administrés. Le périmètre de la région proposée par le Gouvernement groupant Centre, Limousin et Poitou-Charentes est à cet égard loin du compte : il faudrait des liens forts, l'habitude de travailler ensemble, des réseaux de transport, le partage d'un socle historique, économique, géographique, culturel... Poitou-Charentes est traversé par la ligne à grande vitesse atlantique qui nous mettra à 30 minutes de Bordeaux. Il est impensable de couper ces liens naturels pour se tourner vers une région difforme, qualifiée d'objet régional non identifié, sans véritable métropole. Nombre d'élus, d'acteurs économiques, associatifs, judiciaires ont exprimé cette convergence vers l'Aquitaine, qui est partagée par 80 % de la population charentaise si l'on en croit un récent sondage. S'il faut que les nouvelles régions construisent un sentiment d'appartenance à un territoire, cela ne sera pas possible pour celle qui est proposée. Que penserait le président de la région Aquitaine d'une région regroupant Aquitaine et Poitou-Charentes ?

**Mme Bernadette Bourzai.** – ... et Limousin !

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Et Limousin, puisque cette région aimerait également se rapprocher de vous.

**M. René Vandierendonck.** – Si le Sénat a pu apporter des idées dans le premier texte que nous avons adopté il y a peu, c'est qu'il a dépassé les clivages partisans, renouant avec l'article 24 de la Constitution.

Le calendrier est serré mais que n'aurait-on pas entendu si le Gouvernement n'avait proposé une carte ! Nous devons retrouver l'esprit du texte sur les métropoles, une coproduction au service de la démocratie locale, en abandonnant les clivages partisans. Le rapport de M. Balladur s'intitulait déjà *Il est temps de décider*. Ce mot d'ordre figurait ensuite dans le rapport de MM. Krattinger et Raffarin au nom de la mission commune d'information du Sénat sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République. Il est toujours de mise.

**M. Pierre Jarlier.** – La question n'est pas la taille des régions, mais leurs compétences, leurs moyens, leurs projets collectifs. Les grandes régions aggraveront le clivage entre zones riches et pauvres, zones urbaines et rurales. La question de l'aménagement du territoire et de la solidarité n'est pas traitée. De plus, quelle sera la représentation des territoires ruraux au sein du conseil de la grande région ? Seront-ils entendus ? Il faut une

représentation équitable. Par exemple, le Cantal ne disposera plus que de trois représentants, contre cinq actuellement.

**M. Alain Bertrand.** – L'essentiel n'est pas de décider vite, mais de décider bien ! Les remarques de M. Jarlier sont pertinentes : *Quid* de l'hyper-ruralité ? Que deviendront ces territoires fragiles dans ces grandes régions ? La carte ne convient pas à tous les présidents de région. Comparer le Pays basque espagnol à une région n'est pas un bon argument. Le Sud de la France comportera quatre à cinq régions, le Nord huit à neuf. Certes, il faut atteindre une taille critique, mais la cote est mal taillée. Il faudra la parfaire.

Le groupe RDSE a déposé une proposition de loi pour assurer une représentation juste et équilibrée des territoires au sein des conseils régionaux en prévoyant une représentation minimale de trois conseillers. Or, avec ce nouveau découpage, la Lozère n'aura plus qu'un seul représentant. C'est inacceptable.

**M. François Fortassin.** – La réforme de François Mitterrand et Gaston Defferre sur la décentralisation a été comprise car elle était simple et rapprochait le citoyen de l' élu. Ici, je cherche vainement une ligne directrice. Il ne faut pas réformer pour le plaisir de réformer ; mieux aurait valu identifier ce qui ne marche pas. J'ai le sentiment d'une précipitation, mais je fais confiance à l'intelligence des hommes pour s'adapter. Il y a 40 ans, tous les spécialistes prédisaient la mort lente des campagnes françaises. C'est le contraire qui s'est produit ! Nous trouverons des parades. Si notre pays s'est forgé, c'est grâce à l'action des élus locaux. Encore faut-ils qu'ils aient le sentiment qu'on pense à eux !

**M. Alain Rousset, président de l'ARF.** – Le point fondamental, c'est la puissance ; nous sommes réservés, pour ne pas dire plus, sur la taille. Le soutien aux entreprises, l'accompagnement de l'innovation et des transferts de technologie, la solidarité, supposent une forme de proximité. Il faut éviter de désincarner nos politiques. Le Président de la République et le Premier ministre en ont tenu compte en passant de 11 régions à 14.

Il appartient au législateur, s'il le souhaite, de modifier la carte proposée. Je regrette à titre personnel que le découpage ne soit pas plus fin : quatre ou cinq départements posent problème...n'est-ce pas, Madame Bonnefoy ?

Les régions n'oublieront pas les territoires ruraux, à l'égard desquels une politique contractuelle doit être mise en œuvre à l'échelle des pays. Nul ne sera laissé de côté. Pour un territoire, ce qui importe, c'est le développement agricole ou économique, plus que le nombre de ronds-points...

Nous ne réinventons pas la roue mais nous nous inspirons des expériences européennes qui fonctionnent mieux que nous. Si les régions n'avaient pas été là pour faciliter les déplacements, développer les langues, régler la question du logement des jeunes ou rénover les lycées, rien n'aurait

été fait ! La modernisation des lycées professionnels, dans toutes les régions, est spectaculaire. Chaque délégation de compétence spécialisée a été couronnée de succès. En revanche, lorsque les compétences sont émiettées, elles sont moins bien exercées et leur coût est multiplié par huit. L'ARF souhaite la suppression des doublons de compétences avec l'État. Or la seconde loi, sur ce point, est muette. En outre, les régions françaises consacrent 400 millions d'euros à l'innovation lorsque les *Länder* allemands dépensent 9 milliards d'euros ! Il sera vital, pour l'emploi et l'économie, lors de l'examen du second texte transférant les compétences économiques des départements aux régions, de transférer à ces dernières les 2 milliards d'euros que dépensent les départements en faveur du développement économique.

Essayons, comme l'a dit M. Vandierendonck, avec lequel nous avons beaucoup travaillé, de regarder l'avenir en nous inspirant des exemples européens. La France n'est pas nécessairement la patrie du conservatisme !

**M. Laurent Beauvais.** – La référence au seuil minimal d'un conseiller régional par département relève de la problématique de la ruralité.

La question du chef-lieu – terme un peu désuet – est un problème d'aménagement du territoire, qui doit être traité en liaison avec celle des métropoles et de leurs compétences.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Pas moins de soixante-six sénateurs ont assisté à cette audition. Une telle participation n'est pas coutumière ; elle témoigne de notre intérêt pour la question et de notre souhait de travailler très étroitement avec vous.



---

**Audition de M. Bernard Cazeneuve,**  
**ministre de l'intérieur**  
*(Mercredi 18 juin 2014)*

**M. Jean-Pierre Bel, président du Sénat.** – J'accueille M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur. Une telle audition, quelques heures à peine après l'adoption du texte en Conseil des ministres, n'est pas habituelle. Nous avons souhaité rencontrer les présidents de région, puis le ministre de l'intérieur.

Il ne s'agit pas de recommencer les états généraux de la démocratie territoriale, mais de s'inspirer de leur esprit, en donnant la parole à tous ceux qui sont concernés.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** – Merci pour votre accueil. Je suis heureux d'être parmi vous, quelques heures après la présentation du texte en Conseil des ministres. Je connais l'importance pour vous que revêt l'organisation territoriale de la République, pour laquelle la Constitution vous octroie une légitimité particulière. Je salue Madame Escoffier qui a travaillé sur ce sujet avec ouverture d'esprit et professionnalisme jusqu'à il y a peu. Je salue tous les sénateurs qui exercent des responsabilités locales et qui connaissent parfaitement le sujet.

Le Gouvernement a choisi la procédure accélérée, car il ne faut pas laisser s'enliser les réformes qui ont été lancées. Mais l'urgence ne veut pas dire que le débat sera escamoté ; il y aura donc deux lectures avant la réunion d'une éventuelle CMP. Chacun pourra exprimer son point de vue, et ma porte restera ouverte à tous les parlementaires.

La première préoccupation du Gouvernement est la cohérence. Nous souhaitons réformer l'organisation territoriale de notre pays pour lui permettre de surmonter les difficultés économiques et renforcer les territoires pour qu'ils pèsent dans une compétition de plus en plus rude. Nous voulons des intercommunalités fortes, indispensables dans un pays qui compte 36 000 communes, notamment dans les territoires ruraux. L'enchevêtrement des compétences doit être clarifié : ce sera l'objet du projet de loi que présenteront Marylise Lebranchu et André Vallini. Il n'y a pas de démocratie locale sans lisibilité de l'organisation.

Nos régions doivent être plus fortes, dans une Europe où la taille moyenne des régions est très supérieure à la nôtre, à l'image des *Länder* allemands. La taille était déjà conçue comme un facteur d'efficacité par ceux qui ont créé les établissements publics régionaux il y a 50 ans.

Enfin, il faut moderniser l'administration déconcentrée de l'État. Après des années de rabout, notre administration territoriale doit être forte et puissante, constituer un interlocuteur des collectivités territoriales, en leur fournissant des services d'ingénierie. Il faut renforcer l'interministérialité et les pouvoirs des préfets, clarifier les missions de l'État, en évitant les doublons, avec une charte de la déconcentration, laisser de la souplesse dans l'organisation des services, développer la fongibilité des budgets, sans remettre en cause, pour autant, les garanties données aux fonctionnaires. Le Président de la République l'a affirmé lors de ses vœux, le Premier ministre l'a dit lors de sa déclaration de politique générale, la mise en œuvre de ce projet est indispensable au redressement de nos territoires. Il y a urgence.

Beaucoup s'interrogent. Je sais que certains, même si je ne connais pas les pensées de chacun d'entre vous – ce qui serait suspect compte tenu de mes fonctions – considèrent qu'il est urgent d'attendre. En 2009, M. Balladur avait intitulé son rapport *Il est temps de décider*. Pourtant, cinq ans après, rien n'a changé... Depuis, MM. Raffarin et Krattinger ont, dans une réflexion sur l'avenir de l'organisation territoriale de notre République, proposé de réduire entre huit et dix le nombre de nos régions. N'attendons pas davantage ; prenons le risque d'essayer. Nos propositions ne sont pas intangibles. Le débat aura lieu, nous tiendrons compte de tous les avis pour améliorer le texte. Le Gouvernement a pris le risque de proposer une carte. Il est animé d'une volonté d'écoute, et souhaite aboutir.

Depuis des années, les présidents de région accomplissent un travail admirable pour accompagner les filières d'excellence, améliorer la relation entre les centres de recherche et l'industrie, investir dans les transports de demain et les énergies renouvelables. Grâce à ces initiatives, ils soutiennent notre croissance. Le regroupement des régions permettra de mutualiser les moyens pour dégager encore des marges de manœuvre. Il s'agit d'atteindre la taille critique à l'heure de la révolution numérique et de la grande vitesse. La préoccupation de la taille a toujours animé ceux qui ont pris le risque de la réforme. Le général de Gaulle, qui a créé les établissements publics régionaux, expliquait dans les *Mémoires d'espoir* que la taille des collectivités territoriales n'avait pas changé depuis l'Ancien Régime et qu'elles se révélaient trop petites pour l'âge moderne où l'économie domine tout avec ses exigences d'aménagement et de planification. Il évoquait le télégraphe ou l'automobile qui ont rapetissé le département et rendu nécessaire la création des régions.

L'article 1<sup>er</sup> propose une nouvelle carte des régions : quinze régions sont regroupées en six ; huit autres régions restent en l'état car elles disposent déjà de la taille critique. Avec ce découpage qui privilégie la taille et les enjeux économiques, nos régions s'inscrivent dans la moyenne européenne. Les nouvelles régions auront une population, en moyenne, de 4,3 millions d'habitants, contre 2,6 aujourd'hui, 5,3 millions pour les *Länder* allemands ou 4,1 millions pour les régions italiennes. Nous réduirons aussi



les disparités territoriales, ramenées de un à trois, contre un à neuf aujourd'hui. Nulle carte n'aurait fait l'unanimité, vu l'histoire ou les espérances, parfois politiques... Il fallait prendre le risque de soumettre une carte au débat. Elle sera susceptible d'améliorations. Derrière la carte surgissent des questions d'histoire et d'identité, des attachements, des coopérations. La modification des frontières suscite naturellement des craintes et des interrogations. M. Richert a indiqué que l'Alsace, que Jean-Marie Mayeur qualifiait de région histoire, était prête à s'ouvrir car elle sait qu'il n'y a pas d'antinomie entre ses racines, son histoire et son avenir. Ce texte rend possible ce dépassement. Le Gouvernement a posé des principes : la modification de la carte ne devra pas aboutir à augmenter le nombre de régions, ce qui serait la mort de la réforme. Il n'est pas souhaitable non plus de détacher certains départements de leurs régions d'origine.

L'article 2 prévoit les modalités de désignation du chef-lieu des nouvelles régions, prérogative d'ordre réglementaire. Trois mois après la publication du texte, le débat s'ouvrira dans les territoires. S'il aboutit à un choix consensuel, nous l'entérinerons. Sinon, nous soumettrons une proposition à l'approbation du conseil régional. Nous limitons le nombre de conseillers régionaux à 150 par région, soit une baisse seulement de 9 % du nombre total de conseillers régionaux. Chaque section départementale aura des représentants au conseil régional. Le débat parlementaire sera l'occasion d'apaiser les craintes de décrochage ou de relégation de certains territoires ruraux.

L'article 12 modifie le calendrier électoral. Nous reportons à décembre 2015 les élections régionales et départementales, afin de laisser le temps aux citoyens de s'approprier la réforme. Ce texte fixe la fin du mandat des conseillers départementaux en 2020. Il précise aussi les modalités de remplacement des conseillers élus dans le cadre du scrutin binominal, afin de remplacer un élu empêché sans obliger le binôme à démissionner, conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 16 mai 2013. Enfin, les conseillers généraux de la métropole lyonnaise, qui se substituera au département du Rhône sur son périmètre, verront leurs fonctions cesser au 31 décembre 2014.

La III<sup>ème</sup> République a instauré la liberté des communes, pour conforter la démocratie dans les campagnes. Les personnalités issues de la Résistance ont cherché à renforcer l'aménagement du territoire pour donner à chacun sa chance. La décentralisation, voulue par Gaston Defferre et François Mitterrand, a renforcé le pouvoir des élus locaux. Aujourd'hui, notre pays traverse une crise profonde. Pour la surmonter, il faut renforcer l'investissement dans des filières économiques d'excellence. Il est toujours plus difficile de réformer en période de crise car les fruits à redistribuer sont moins nombreux. Mirabeau, alors que l'on envisageait de créer des départements de même superficie, déclarait en novembre 1789 : « *Je sais bien qu'on ne couperait ni des maisons ni des clochers ; mais on trancherait* – il ne

savait pas ce qui l'attendait – *ce qui est plus inséparable, on trancherait tous les liens que resserrent les mœurs, les habitudes, les productions et le langage.* » Les débats sur l'identité se posaient déjà dans les mêmes termes ! L'histoire nous invite ainsi à relativiser, pour surmonter les divisions et trouver un compromis. Je suis convaincu que c'est possible au Sénat : vous pouvez compter sur ma totale disponibilité pour y contribuer.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Merci pour votre présentation très pédagogique. Je salue votre calme impressionnant que vous ne perdez jamais.

Je précise que Mirabeau n'est pas mort guillotiné, mais dans son lit.

**M. René Vandierendonck.** – À l'âge de 42 ans.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Notre examen est encadré par la carte qui nous a été proposée. Des principes ont été fixés comme garde-fous à un redécoupage infini. Certaines pistes de rapprochements sont intéressantes ; certains attendent un règlement, peu probable, de problèmes anciens, sinon insolubles... Nous veillerons à laisser les départements au sein des régions où ils se situent. La réussite est question de volonté. Le voulons-nous ? Il est facile de trouver des motifs de discorde, mais si nous nous rassemblons, nous franchirons un cap important. Au Sénat de choisir.

Nous débattons ensuite des compétences. Certains auraient souhaité en débattre avant, mais il ne faut pas repousser les difficultés.

**M. Bruno Sido.** – Nous venons d'entendre plusieurs présidents de conseils régionaux. Comment avaient-ils été choisis ? Il en manquait certains, comme le président de la Champagne-Ardenne ou celui de la Lorraine...

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Nous nous sommes adressés à l'ARF ; nous n'interférons pas dans le fonctionnement de cette association qui a elle-même choisi sa délégation.

**M. Bruno Sido.** – Peu importe, car je ne veux pas parler boutique. Cette audition m'a fait froid dans le dos. Ces messieurs n'avaient à la bouche que le mot « puissance ». Voici le retour des nouveaux féodaux dont les rois de France ont eu toutes les peines du monde à se défaire ! Comme l'appétit vient en mangeant, ils n'auront jamais assez de compétences et, bientôt, ils réclameront le droit de régler, puis de légiférer !

Je comprends votre réticence à découper les régions et séparer des départements. Mais l'ancien découpage n'étant pas toujours pertinent, l'association de deux régions au périmètre non pertinent ne sera pas non plus judicieuse ! Pour modifier le périmètre d'une région, grâce à M. Charasse, un référendum local est nécessaire. Le président du conseil régional d'Alsace en sait quelque chose... Pourquoi le Gouvernement ne déposerait-il pas un amendement autorisant un département à changer de région sans référendum ? Bien des réticences tomberaient.

La loi du 17 mai 2013 crée des binômes pour l'élection des conseillers départementaux. Mais pensez-vous que beaucoup de femmes seront candidates pour n'exercer qu'un seul mandat, avant la suppression des départements en 2020 ?

**M. Alain Néri.** – Oui ! La nature a horreur du vide !

**M. Bruno Sido.** – Ne serait-il pas opportun de conserver l'ancien mode de scrutin ? Je déposerai un amendement en ce sens. Le Premier ministre reconnaît lui-même que le travail a été mal fait.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – J'ai entendu cette suggestion exprimée sur différents bancs. « *Que ceux qui ont des oreilles entendent* »...

**M. Alain Richard.** – Le tableau du nombre des conseillers régionaux annexé au projet de loi crée une grande disparité de représentation des conseillers selon les régions. Le système actuel, né en 1986, fait progresser le nombre des conseillers régionaux moins vite que la démographie. Avec les fusions de régions, la représentation géographique sera très disparate, entraînant un risque de rupture d'égalité. Le même constat vaudra pour les conseillers généraux. Envisagez-vous une période de transition, pendant un mandat, afin de remédier à cette situation ?

Que se passera-t-il en mars 2020 ? Le mandat des conseillers départementaux, élus en décembre 2015, expirera alors, tout comme celui des conseillers municipaux, élus en mars 2014, et celui des conseillers régionaux, élus en décembre 2015. Mais, à défaut de mesures explicites de suppression, fort peu probables, le département existera toujours. Ne faut-il pas que le législateur prenne des mesures pour assurer la continuité d'une institution qui existera encore en mars 2020 ?

Selon la DGCL, le processus administratif et financier de fusion des régions peut être achevé à temps si le texte entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Comment être sûr que le dispositif législatif répond à toutes les questions posées par la fusion des régions ? Le processus sera-t-il achevé avant le 31 décembre 2015 ?

**M. François Grosdidier.** – Votre propos a été à la fois très ouvert mais aussi désobligeant lorsque vous dites que certains sénateurs considèrent qu'il est urgent d'attendre. Ce n'est le cas d'aucun d'entre nous ! Vous avez cité le rapport Balladur, mais omis la réforme territoriale qui créait le conseiller territorial et rapprochait départements et régions. Votre majorité l'a supprimée. Après avoir rétabli la clause de compétence générale, vous évoquez désormais la nécessité d'une spécialisation ! Après avoir supprimé le conseiller territorial et rétabli les effectifs des conseils généraux et régionaux, vous souhaitez réduire le nombre d'élus, à tel point que certains départements n'auront qu'un seul représentant ! Pourquoi n'avez-vous pas soutenu notre réforme ? Le désaccord sur le mode de scrutin ? Il suffisait de le changer ! La clause de compétence ? Nous avons concédé le maintien de la double compétence dans le tourisme, la culture ou le sport. Il

---

est dommage que vous n'ayez pas complété notre réforme, dans la continuité des grandes réformes territoriales. Vous avez préféré la rupture. Ce bouleversement crée l'incertitude.

Les présidents de région eux-mêmes nous ont expliqué que la force des régions ne dépend pas de leur taille mais de leurs compétences et de leurs moyens. Alors que la Moselle compte plus d'un million d'habitants, la Sarre voisine, moins peuplée, concentre des compétences relevant du département et de l'État et l'efficacité de son action est très supérieure à la nôtre. Créer de grandes régions sur le modèle des *Länder* relève d'une vision technocratique. La France est deux fois plus étendue, mais moins peuplée que l'Allemagne. Les régions, ce sont des populations mais aussi des territoires. Le risque est grand d'éloigner les citoyens des centres de décision, mouvement en rupture avec la logique de la décentralisation. Les maires ont les mains liées. Les conseillers généraux seront déracinés. Un représentant par département au conseil régional sera-t-il suffisant ? Le pouvoir glisse vers la technocratie, y compris régionale. Quel mauvais signal au moment où les populismes et l'abstention progressent ! Le Gouvernement sera-t-il réceptif aux amendements visant à diminuer la taille des régions ? Même sous l'Ancien Régime, les régions n'auraient pas été redéfinies en un après-midi en vertu d'un caprice de cour ! Pourquoi, en outre, ériger en tabou absolu la séparation d'un département avec sa région d'origine ?

**M. François-Noël Buffet.** – Les présidents de région mettent davantage l'accent sur la puissance économique que sur la taille. J'aurais aimé qu'ils parlent davantage d'aménagement du territoire. Pourquoi ne pas remettre en cause les périmètres des régions pour être en adéquation avec les bassins de vie ? Je partage la philosophie gaulliste. Nous avons l'occasion de franchir une étape, les deux lectures dans chaque chambre nous laissent du temps pour débattre.

Quand se terminera le mandat des conseillers généraux lyonnais élus sur le territoire de la communauté urbaine devenue métropole ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** – Le 31 décembre 2014.

**M. Alain Néri.** – Comme sénateur du Puy-de-Dôme, je me réjouis du rapprochement de l'Auvergne et de Rhône-Alpes : les deux régions ont le même bassin de développement. Depuis longtemps, la Haute-Loire est tournée vers Saint-Etienne et Lyon, le Puy-de-Dôme aussi ; reste le Cantal. Néanmoins, la représentation de ces départements serait amoindrie. Ainsi, le Puy-de-Dôme compte vingt-deux conseillers régionaux ; selon la grille qui nous a été fournie, ils seraient réduits à quatorze, et encore, car la région Auvergne-Rhône-Alpes aurait alors 176 élus et nous sommes limités à 150. Cela va contre l'égalité de traitement entre les régions auquel je suis très attaché.

Concernant le découpage des régions, je souhaiterais rappeler à ceux qui nous donnent des leçons aujourd'hui le charcutage auquel se sont livrés

les ministres du gouvernement précédent, en créant des circonscriptions sans réalité géographique, ni territoriale. Évitions d'aller comme eux au-delà du raisonnable. Je suis favorable à une représentation déterminée en fonction du nombre d'habitants, en s'inspirant de la règle fixée pour les députés, en fixant un plancher et un plafond. On éviterait ainsi que les départements très peuplés n'écrasent les autres. On éviterait également aux départements les plus petits de se retrouver avec trois élus différents pour une même circonscription - un député, un sénateur et un conseiller régional. Il est difficile de faire cohabiter deux ou trois caïmans dans le même marigot !

La question fondamentale reste celle de l'autonomie du financement des régions qui garantit leur liberté. La loi Maurois du 2 mars 1982 était relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Pour avoir des droits et des libertés, il faut avoir des moyens financiers.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** - Nous avons travaillé naguère sur le Grand Paris au sein d'une commission spéciale. Le projet concernait une zone de 130 kilomètres autour de Paris. À l'époque, nous avons reçu des élus de Haute-Normandie, dont MM. Rufenacht et Fabius. Nous avons envisagé des actions communes entre la Haute-Normandie et le Grand Paris.

Le Gouvernement veut créer des régions puissantes en phase avec l'Europe : Auvergne-Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, Lorraine-Alsace... Cependant, il est nécessaire qu'une de nos régions au moins soit de taille mondiale. L'Île-de-France est la mieux placée, avec 27 % du PIB français. Peut-elle rester sans façade maritime ? La croissance économique mondiale - en Chine ou ailleurs - repose sur de grandes régions. J'ai déjeuné avec l'ambassadeur de l'Inde et le président de Tata. Ils m'ont salué d'un « *The great Paris is the gate of Europe !* ». Il faut y réfléchir...

**M. Jacques Mézard.** - Je remercie le ministre pour sa merveilleuse présentation du projet. Il a cité de Gaulle, Mirabeau. Je vous invite à relire les discours du président Monnerville sur les dérives à venir du régime présidentiel, car ce projet de loi peut s'apparenter à un oukase présidentiel. Le rapporteur a parlé d'une approche provoquée. Je considère en fait qu'elle est provocatrice, en qualifiant de conservateurs ceux qui ne sont pas d'accord. Nous avons voté la loi métropole, nous avons voté contre le rétablissement de la clause de compétence générale à tous les étages : rien de conservateur à cela ! Nous voulons seulement de la lisibilité et de la cohérence là où le texte n'est que contradiction. Vous voulez de grandes régions : soit, mais pourquoi certaines ont-elles bougé et d'autres non ? Le rapporteur doit avoir une opinion sur la question... Ce qui choque, c'est que vous éloignez certains territoires des centres de décision et vous voulez dans le même temps supprimer les pôles intermédiaires... encore que M. Rousset veuille remettre en vogue le « pays », simplification évidente pour tout le monde.

Vous allez détruire la vie d'un certain nombre de territoires ruraux qui seront très éloignés du pôle régional et n'auront pas de véritable représentation. Dans le même temps, vous annoncez vouloir renforcer le pouvoir des préfets. Où est la cohérence ?

L'utilisation de la procédure accélérée est également contestable. Le texte a été adopté en conseil des ministres, ce matin. La célérité n'est pas le meilleur moyen pour trouver le consensus que nos concitoyens réclament. Depuis un an, nous sommes habitués aux textes sur les institutions, qu'il s'agisse du non-cumul ou du binôme. Nous attendons toujours les compromis et le consensus. Pour avancer, il faut admettre que certaines choses sont inacceptables dans ce texte. Nous sommes tous conscients de la nécessité de créer des compétences spécialisées. À l'Élysée, je n'ai pas eu l'impression que ce texte avait pour objectif de faire des économies. Aurait-il un objectif de simplification ? L'on ne s'en donne pas les moyens. Ce projet n'est pas un texte d'aménagement du territoire, c'est pourtant la vraie question.

**M. Yves Détraigne.** – Nous nous accordons tous à dire que la carte idéale n'existe pas. Il faut néanmoins trancher. Peut-on faire une réforme durable sans tenir compte des réalités économiques et territoriales vécues par les populations dans les départements ? La question se pose dans les nouvelles régions où les départements sont des territoires identitaires, des territoires d'appartenance favorisant la cohésion des populations. Ne risque-t-on pas de creuser la coupure entre la population et une région dans laquelle elle ne se reconnaît pas ? Ce serait une menace pour la cohésion du territoire, en particulier dans les cas où le redécoupage s'est fait par défaut.

**M. Christian Favier.** – Quel paradoxe ! Nous sortons d'une consultation électorale dont les résultats ont indiqué la crise politique profonde que traverse notre pays. La réponse à cette crise serait de renforcer la proximité entre les élus et la population. Or nous prenons le risque de créer une nouvelle coupure en réduisant le nombre des élus au niveau des régions auxquelles nous transférons les compétences des départements. L'Île-de-France qui gère 500 lycées récupèrera ainsi 800 collèges, soit 1 300 établissements pour 150 élus au lieu de 200. Chaque élu régional devrait siéger dans neuf établissements secondaires. Les conseillers régionaux ont déjà beaucoup de mal à siéger dans les lycées. La réforme renforcera la coupure entre le monde politique, la communauté éducative, les parents d'élèves et les élèves. Au lieu de rapprocher les citoyens des lieux de décision, elle les en éloigne, laissant libre champ à la démagogie. Évitions la précipitation. Le sujet mérite un grand débat public. La population doit pouvoir s'exprimer. Je suis favorable à une consultation des citoyens, par voie référendaire.

**M. René-Paul Savary.** – Vos arguments ont failli me convaincre, monsieur le Ministre. J'ai cependant entendu que le but de la réforme était de « *redresser les territoires* ». Elle pourrait éventuellement redresser les

finances publiques, certainement pas les territoires. Le double financement de l'innovation et du développement par les départements et d'autres collectivités locales favorisait une émulation propice au dynamisme économique du territoire.

Dans des régions à taille humaine, le chef-lieu est moteur ; il sera wagon dans des régions de taille inhumaine. Les intercommunalités commencent à peine à fonctionner. Certaines ne sont pas même encore totalement constituées depuis la dernière réforme qui les a fait passer à 5 000 habitants. Elles vont s'épuiser dans les territoires ruraux à passer à 20 000 habitants, et ne seront pas aptes à reprendre les compétences des départements. La réforme porte atteinte à la démocratie locale, mais également à la démocratie départementale et régionale. On passe tranquillement d'une République décentralisée à un État fédéral, pour ne pas dire féodal.

**M. Rachel Mazuir.** – Loin d'être une assemblée ringarde, le Sénat est ouvert à la réforme, comme en témoigne le rapport de nos collègues Krattinger et Raffarin. Les départements sont également présentés parfois comme ringards. Pourtant, la plus vieille collectivité territoriale de France est parfaitement huilée et fonctionne bien. Les départements ont absorbé sans difficulté les transferts de l'État dans tous les domaines.

L'ère de demain est aux métropoles. Je ne suis pas convaincu, en revanche, que les régions soient l'avenir. Elles ont passé leur tour dans une Europe à 28. Nos concitoyens sont inquiets. Je crains qu'une réforme territoriale faite en direction des élus ajoute à leur inquiétude. Nos 250 000 employés la partagent ; les sapeurs-pompiers ne savent pas ce qu'ils vont devenir, malgré leur puissance de feu...

Martin Malvy mentionnait hier l'exemple de cinq inspecteurs généraux qui ont été stupéfaits de découvrir le fonctionnement des intercommunalités et des collectivités territoriales. Peut-être n'avaient-ils jamais franchi le périphérique ? La réforme donne le sentiment que l'urbain et le citoyen décident pour la ruralité. C'est une perception qui passe mal. Les maires ruraux craignent également que les intercommunalités fassent disparaître les communes. La réforme doit être au service des citoyens. La puissance et l'économie ne font pas tout. Il faut inverser la donne et mettre l'économie au service des citoyens.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Nous reconnaissons là votre humanisme.

**M. Alain Bertrand.** – Un mauvais découpage peut aboutir à un affaiblissement économique. Sur la carte, figurent quatorze régions en métropole, dont la Corse. Pourquoi pas douze ou quinze ? Un critère a été de trouver un équilibre économique pour favoriser l'emploi, la jeunesse etc. Le mariage du Languedoc-Roussillon avec Midi-Pyrénées est contre-nature d'un point de vue géographique, historique et culturel. Les deux régions

sont aussi puissantes l'une que l'autre en termes économiques et démographiques. Rien ne justifie de les associer. D'autres associations sont contestables, dans le nord de la France avec la Picardie et la Champagne-Ardenne. Le déséquilibre entre le Nord (7,5 régions) et le Sud (4,5 régions) doit être rectifié.

Je suis favorable à la réforme des régions et à la suppression des départements, car leurs assemblées, désuètes et passéistes, sont incapables de porter secours à l'hyper-ruralité, qui représente 3,5 millions d'habitants et 25 % du territoire.

J'aurais souhaité que les grandes intercommunalités succèdent aux départements ; hélas, je ne l'ai pas encore entendu. Bientôt, les associations des maires, des présidents de département ou de région commanderont dans ce pays ! Les citoyens veulent de la proximité ? Les conseils généraux leur répondent qu'ils l'incarnent. Il n'y a pourtant pas un département hyper-rural dans lequel de grandes communautés de communes n'y parviendraient mieux. Que n'en faites-vous l'annonce ! Pour le reste, modifiez votre carte pour ce qu'elle a de mauvais ; ces changements à la marge ne remettraient en rien cette réforme en cause.

**M. Alain Fouché.** – J'ai été président de conseil général ; je sais comment les choses fonctionnent. J'ai été choqué d'entendre les présidents de région affirmer qu'ils seront plus efficaces sur le développement économique grâce à des crédits nouveaux. Le développement économique est efficace dans beaucoup de départements grâce à des élus forts et aux entrepreneurs. La Vendée a réussi sans l'appui de la région ; la Vienne a réussi le Futuroscope avec un peu de soutien de l'État et sans l'aide de la région.

J'ai des doutes sur certaines économies : les hôtels de région resteront là où ils sont, et les personnels y demeureront. En revanche, les petits territoires risquent d'être sous-représentés, et donc très peu écoutés.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** – Je ne considère pas qu'il y a, d'un côté, les bons modernistes et, de l'autre, les mauvais conservateurs, particulièrement représentés dans cette assemblée. J'ai entendu une pluralité de points de vue, qui dépassent les clivages entre groupes. Je ne porte pas de jugement de valeur : toutes les interrogations exprimées, nous les avons eues nous-mêmes. Je demande aux sénateurs de considérer que le Gouvernement n'a pas la volonté saugrenue de diminuer la proximité, d'accroître la crise politique, d'éloigner les services publics. Abordons le débat en confiance et jugeons les mesures pour ce qu'elles sont.

Il est certes possible d'adopter une approche partisane : certains ont fait de bonnes réformes, celles de leurs successeurs sont nécessairement mauvaises. Je vous épargnerai les déclarations des actuels responsables de l'opposition sur la suppression des départements et des régions : ils



n'auraient plus aucune raison de ne pas voter ce texte. Je vous les communiquerai, monsieur Grosdidier.

**M. François Grosdidier.** – Je les connais ! Ils ne sont plus en fonction.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** – Certains le sont encore et prétendent en occuper de plus importantes encore. Ne nourrissons pas des polémiques sans fin.

Raisonnons, non pas en considérant qu'une plus grande collectivité diminue nécessairement la proximité, mais en regardant le paysage actuel : combien de collectivités, combien d'élus avons-nous ? Avec ce nombre, ne peut-on pas réfléchir collectivement pour augmenter la proximité en réfléchissant à la répartition des compétences ? La France compte 36 000 communes, soit la moitié des communes de l'Union européenne, des intercommunalités, des pays avec des conseils de développement et des syndicats mixtes...

**M. Alain Fouché.** – Leurs membres sont bénévoles.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** – Pas les conseillers généraux et régionaux, pas les membres des collectivités locales participant à leur exécutif... Si l'on considère leur nombre – et je propose de nous fier aux statistiques – nous ne sommes dépourvus ni d'élus et d'institutions pour faire vivre la proximité. Nous sommes parmi ceux qui ont le plus de strates, et il y aurait un péril pour la démocratie par manque de proximité si nous créons des régions plus en situation d'investir ? Je ne dis pas que cette question ne se pose pas ; je dis qu'on peut la régler. Certes, le fait que la Lozère ou le Cantal n'aient qu'un seul conseiller régional dans une grande région pose un problème ; mais celui-ci existait déjà avant : il résulte de l'organisation des collectivités territoriales. Si nous voulons profiter de cette réforme pour mieux organiser ces dernières et l'administration déconcentrée de l'État pour mieux traiter ces questions, nous le pourrons.

Quant aux économies engendrées par la réforme et aux bénéfices qu'elle apportera à l'économie française...

**M. Yves Rome.** – C'est le contraire !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** – Non. Soyons rigoureux. Dire que la réforme dégagera des centaines de milliards d'euros d'économies est faux ; dire qu'elle ne provoquera aucune économie l'est aussi. Elle le fera par la mutualisation des fonctions de *back office*, ressources humaines, direction financière, ateliers divers, politiques d'achat...

**M. Yves Rome.** – Nous l'avons déjà fait.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** – Non, puisque ces régions n'existent pas. Si nous fusionnons des régions, qu'elles récupèrent l'investissement dans les collèges, la masse d'achat sera plus importante que

---

pour les seuls lycées, ce qui engendre mécaniquement des économies. Cela se fait déjà et ça marche ? Dans ce cas, en amplifiant ce phénomène avec des collectivités plus importantes, cela marchera encore mieux. Dans un contexte où il faut faire 50 milliards d'euros d'économies, il ne serait pas absurde de poursuivre cet objectif. Quant à l'économie, je suis absolument convaincu que tout ce que nous gagnons sur le fonctionnement et transférons sur l'investissement est bon pour la croissance. Des régions d'une masse critique peuvent accompagner des filières d'excellence et des investissements d'infrastructure pertinents. Mais il est évident que ce n'est pas le rassemblement des régions qui fera à lui seul la sortie de crise.

Détacher certains départements nous a semblé compliqué à mener de front avec un débat sur les rassemblements de régions qui promet déjà d'être long. En revanche, nous pourrions revoir après 2016 les modalités des référendums locaux, voire envisager leur suppression, pour faciliter dans la dynamique de cette loi des regroupements ultérieurs de collectivités.

Sur le tableau des effectifs par région, nous avons choisi d'ajouter le nombre des conseillers régionaux existants, de procéder à un plafonnement pour éviter que la loi conduise à avoir autant, voire plus, d'élus, et à appliquer le scrutin actuel à des effectifs diminués. Y a-t-il d'autres solutions ? Incontestablement. Peuvent-elles être envisagées par amendement ? Bien entendu. Le Gouvernement peut-il leur donner un avis favorable ? Cela dépendra de leur contenu.

Nous n'avons aucune chance de régler le mode de désignation des conseillers départementaux au-delà de 2020 sans la dynamique de transformation qu'amorce cette réforme. Votre proposition de conseillers départementaux élus au second degré comme représentants des intercommunalités est l'une des pistes possibles. Nous voyons bien qu'il y a la possibilité de concilier proximité et modernité. Le contenu du code général des collectivités territoriales (CGCT) nous permettra de fusionner au moment prévu ; mais il nous faudra une méticulosité opérationnelle qui nous mobilisera beaucoup. Nous en débattons.

M. Savary s'est inquiété des risques d'un État fédéral. Comme vous le savez, le fédéralisme est une organisation spécifique, qui ne laisse à l'État que des compétences résiduelles en matière de défense et de diplomatie ; nous en sommes très loin. Il n'est pas question de s'orienter vers cela. Au contraire, nous profiterons de cette réforme pour conforter l'échelon départemental notamment de l'État déconcentré.

**M. René Vandierendonck.** – Très bien !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre.** – Le Grand Paris est une idée de la précédente majorité qui m'a toujours personnellement intéressé. Les grandes infrastructures portuaires de la Normandie gagneraient à ce que leur *hinterland* soit institutionnellement organisé. Mais la région mondiale et la région européenne auxquelles vous aspirez auraient des effets collatéraux en

termes d'aménagement du territoire en contradiction avec les aspirations de bien des sénateurs... L'autonomie financière, qui concerne le second projet de loi et qui sera présenté par la ministre de décentralisation, Marylise Lebranchu, se traduit par des dépenses publiques significatives.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Je remercie M. le ministre pour cet échange positif.



---

## COMPTE RENDU DES AUDITIONS ORGANISÉES PAR LA COMMISSION SPÉCIALE

**Audition de M. Claudy Lebreton, président, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, vice-présidente, et M. René-Paul Savary, président de la commission « Économie » - Assemblée des départements de France (ADF)**  
*(Mardi 24 juin 2014)*

**M. Jean-Jacques Hyst, président.** – Notre rapporteur M. Delebarre a commencé ses auditions la semaine dernière avec celle du ministre de l'intérieur et de la décentralisation et celle du président de l'Association des régions de France (ARF). Nous poursuivons aujourd'hui avec M. Claudy Lebreton, président, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, vice-présidente, et M. René-Paul Savary, président de la commission économie de l'Assemblée des départements de France (ADF).

Notre commission spéciale est saisie, pour l'heure, uniquement du projet de délimitation des régions, non du texte relatif à la nouvelle organisation territoriale de la République. Les deux forment pourtant un tout et ont été présentés le même jour en conseil des ministres. Monsieur le président, quelle est votre analyse de ces textes ?

**M. Claudy Lebreton, président de l'ADF.** – Merci de nous recevoir. Il va m'être difficile de vous donner la position officielle de l'ADF sur la modification de la carte régionale puisque nous nous réunissons demain en assemblée générale ordinaire pour nous prononcer sur les deux textes.

Je peux néanmoins vous dire notre incompréhension, non pas sur la diminution du nombre de régions, mais sur les critères qui ont présidé à ce redécoupage. Les relations des régions avec l'État ne semblent pas avoir fait l'objet d'une réflexion, pas plus que les relations avec l'Europe et les autres régions d'Europe. Difficile néanmoins de comparer nos régions aux *Länder* allemands ou aux régions autrichiennes ou belges, ces trois États ayant une organisation fédérale. L'Espagne, quant à elle, est un État à autonomie régionale.

Nous avons été nombreux à saluer l'excellent rapport de MM. Raffarin et Krattinger sur une nouvelle organisation territoriale, qui proposait la création de huit grandes régions avec des fonctions bien déterminées, aménagement du territoire, santé, éducation, formation, action économique. Dans les regroupements envisagés par le Gouvernement, par exemple Poitou-Charentes, Limousin et Centre, je vois quels noms sont

derrière, mais je ne perçois pas la cohérence. Dans plusieurs régions, comme en Bretagne, des questions identitaires sont posées – mais le passé nous enseigne qu’il faut se méfier de la revendication identitaire, qui n’est pas le simple sentiment d’appartenance à un territoire.

Le projet de loi prévoit que les assemblées régionales ne compteront pas plus de 150 membres : il faudra néanmoins veiller à ce que les départements soient représentés, puisque le deuxième texte prévoit à terme la suppression du conseil général qui, entre temps, sera devenu conseil départemental.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Sans assemblée, point de collectivité territoriale. Constitutionnellement, une circonscription administrative départementale de l’État ne pourrait être assimilée à un département.

**M. Claudy Lebreton, président de l’ADF.** – Nous avons rappelé au président de la République que l’on ne pourrait supprimer les départements sans passer par une révision de la Constitution. N’oublions pas non plus la décision du Conseil constitutionnel sur la Corse, qui nous préserve momentanément.

La France est diverse et sa ruralité, vivante et démographiquement dynamique. Attention à ne pas déséquilibrer la représentation, alors que le sentiment d’abandon est déjà fort dans ces espaces – voyez les récents résultats électoraux. Une assemblée régionale à 150 conseillers priverait le monde rural de représentation.

Ce projet de loi tient compte de la décision du Conseil constitutionnel pour régler le cas d’éventuels décès pour les futures élections départementales dans le cadre du binôme. Très bien. En revanche, il ne dit rien des départements de la métropole d’Île-de-France. Le Premier ministre, après le 8 avril 2014, a évoqué une accélération du calendrier de la réforme, ce qui impliquait de faire disparaître les départements beaucoup plus tôt que prévu, mais nous avons plaidé en sens contraire. Même si des transferts de compétences doivent intervenir, il faudra tout de même que quelqu’un fasse le travail.

Si de grandes régions sont formées, il sera d’autant plus nécessaire de disposer d’un niveau intermédiaire entre les collectivités locales de base et ces vastes ensembles. Dans les six pays les plus peuplés d’Europe, il y a trois niveaux. Cette réforme prévoit de renforcer les intercommunalités, mais comment leur transférer la protection maternelle et infantile (PMI) ou la protection de l’enfance, qui est la deuxième dépense des départements ? J’entends dire que le conseil général ne serait qu’un guichet pour distribuer les trois allocations individuelles de solidarité, mais c’est oublier les politiques d’insertion sociale ou professionnelle ainsi que celle en faveur des personnes âgées.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, vice-présidente de l'AMF.** – Mes propos vont refléter en grande partie la position du groupe majoritaire de l'ADF que je préside. Nous sommes favorables à une évolution de l'architecture territoriale, si elle concourt à l'approfondissement de la décentralisation, dans l'intérêt des populations, comme ce fut le cas pour tous les textes votés depuis les années quatre-vingt.

Une fusion des régions, pourquoi pas, mais avec quels objectifs, quelles compétences et quels moyens ? Pour l'heure, les régions n'ont aucun levier fiscal et elles sont sous tutelle des dotations de l'État.

Je soutiens le Gouvernement mais je suis surprise par la manière dont les regroupements se font. Une première carte est parue dans la presse le dimanche, puis le président de la République a présenté la sienne le lundi. Il faut tenir compte de l'histoire, du vécu, des réalités territoriales, des intérêts économiques, des bassins de vie. Et l'addition de territoires en difficulté ne donnera pas une région riche, elle ne fera qu'ajouter un handicap. J'ajoute qu'une adhésion locale au projet est nécessaire : le Limousin souhaite le rattachement avec l'Aquitaine et le Poitou-Charentes, pour satisfaire son tropisme atlantique, mais pas avec le Centre.

S'il y a de grandes régions, un niveau intermédiaire est absolument nécessaire pour assurer la proximité et surtout la péréquation. Le conseil général est en effet le seul à redistribuer la richesse entre territoires riches et pauvres.

**M. Jacques Mézard.** – Très bien !

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – J'attends beaucoup du Sénat en matière de transfert de compétences. J'espère que vous vous opposerez au détricotage des politiques de proximité. Il n'est pas très cohérent, par exemple, de transférer les transports scolaires aux vastes régions qui seront éloignées des réalités du terrain, alors que les départements disposent, à l'heure actuelle, d'antennes de proximité pour réagir rapidement. Dans certains départements ruraux, en outre, il est impensable de créer des communautés de communes à 20 000 habitants.

**M. Gérard Bailly.** – Exact.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Enfin, les communautés de communes étaient jusqu'à présent le prolongement du fait communal, et non l'inverse, comme le propose ce texte. J'ai toute confiance dans la sagesse sénatoriale pour prendre en compte tous ces éléments.

**M. Gérard Longuet et M. Christian Favier.** – Bravo !

**M. René-Paul Savary, président de la commission « Économie de l'ADF ».** – Représentant des présidents de conseils généraux de la droite, du centre et des indépendants, j'approuve les propos qui viennent d'être tenus... je serai même un peu plus modéré ! Il y a quelques années, nous avons voulu un conseiller territorial en charge des actions de proximité des

départements, mais exerçant aussi des compétences régionales stratégiques bien définies. La majorité actuelle l'avait combattu et propose une autre version, mais sans échelon de proximité, ce qui est une absurdité.

Dans la future région Picardie-Champagne-Ardenne, les régions sud de la Haute-Marne seront aussi proches d'Amiens que de Marseille ! Pour refaire la traverse d'un bourg ou moderniser un collège, à qui s'adressera-t-on ? La répartition des compétences n'est pas cohérente. En outre, *quid* des départements chefs-lieux de région qui vont passer de vingt-deux à quatorze ? Les huit départements laissés pour compte vont beaucoup perdre : Châlons-en-Champagne va se dépeupler et son économie s'étiolera.

Non, les départements ne sont pas seulement des guichets sociaux : ils ont un rôle essentiel en matière d'expertise et de mutualisation. Certains ont mené des actions soutenues, en faveur de la petite enfance par exemple. Toutes ces politiques, menées depuis vingt ou trente ans, ne sont pas transférables aux intercommunalités, car ces dernières n'y sont pas prêtes. Dans mon département rural, où la densité moyenne s'élève à 52 habitants au kilomètre carré, il faudra créer cinq ou six intercommunalités, qui deviendront cinq ou six petits départements, pour mener la politique du conseil général. La taille critique ne sera pas atteinte et je ne vois pas où l'on fera des économies. Enfin, les intercommunalités disposent rarement de la compétence sociale, or c'est bien elle qu'il faudra transférer en priorité. Les difficultés à venir sont immenses.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – J'ai écouté avec attention cette défense et illustration des départements, mais ils ne sont pas l'objet du présent projet de loi ! Je comprends que la question des compétences vous préoccupe, mais le projet de loi que nous avons à examiner ne remet pas en cause les responsabilités des départements. Le seul point concernant ces derniers concerne la possibilité, pour certains d'entre eux, frontaliers, de changer de région de rattachement.

**M. René-Paul Savary.** – Un texte ne va pas sans l'autre.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Le président Lebreton a cité le rapport Krattinger - Raffarin qui était favorable à la création de huit ou dix régions, à condition qu'un échelon de proximité soit maintenu.

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Pour l'instant, il est toujours possible de réduire le nombre de régions.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Ce qui faciliterait l'élaboration de la carte.

**M. Éric Doligé.** – L'intervention de notre rapporteur démontre bien que l'on a pris les choses à l'envers, en traitant du découpage avant d'étudier les compétences. Devons-nous voter la carte en l'état, monsieur Lebreton ? Pensez-vous qu'en huit jours, nous avons le temps de redessiner une autre carte ? Pourrions-nous modifier celle qui nous est soumise afin de rattacher



certaines départements à une autre région ? L'intercommunalité pourra-t-elle se substituer aux départements ? Êtes-vous favorable à la suppression des départements ?

**M. Bruno Retailleau.** – Quoi qu'en dise notre rapporteur, ce projet de loi fait partie d'un tout et il conviendrait d'en offrir une vision d'ensemble, au lieu de saucissonner les textes. Nous verrons ce qu'en dira le Conseil constitutionnel. Monsieur Lebreton, vous vous êtes engagé à réactualiser une étude d'impact de 2009 sur les économies à attendre d'une suppression des départements. Où en est-on ?

Le transfert aux intercommunalités de la compétence sociale va émietter celle-ci. La parcellisation va à l'encontre de la mutualisation que l'on prétend nous imposer avec de grandes régions. Quelle contradiction ! Enfin, la disparition des départements vous convient-elle ?

**M. Jacques Mézard.** – Que pensez-vous de la demande de certains départements de changer de région ? Les présidents de conseils généraux doivent-ils pouvoir donner leur avis ? En dépit du respect que j'ai pour notre rapporteur, c'est une imposture de prétendre, comme il le fait, que ces deux textes n'ont rien à voir l'un avec l'autre. Êtes-vous favorable, monsieur Lebreton, au report des élections départementales ? Si les deux textes ne sont pas liés, pourquoi ces modifications de calendrier électoral ? Enfin, que pensez-vous de la dévitalisation, puis de la suppression des conseils généraux ?

**M. Gérard Le Cam.** – Les deux textes forment un tout mais quel objectif poursuivent-ils ? Souhaite-t-on aller vers un État fédéral afin de transférer la dette de l'État aux collectivités ? Avec ces deux projets de loi, les régions et les intercommunalités vont accroître considérablement leurs pouvoirs. Cette politique va à l'encontre de la décentralisation voulue dans les années quatre-vingt. Le rapport de force vertical n'est pas démocratique et ce n'est pas par une telle réforme que l'on va rapprocher le citoyen de la politique.

**M. Gérard Longuet.** – La décision du Conseil constitutionnel est-elle une référence pertinente, au regard de la singularité des territoires ? L'élu local représente, c'est sa spécificité, des habitants et un territoire : les 150 élus prévus par la loi comme effectif maximum des futurs conseils régionaux suffiront-ils ?

**M. Philippe Bas.** – Cette réforme représente une vraie rupture. Jusqu'à présent, toutes les lois relatives aux collectivités ont renforcé à la fois la décentralisation et la mutualisation grâce à l'intercommunalité. Ne sommes-nous pas en train d'assister à une recentralisation des compétences de proximité exercées par les départements en faveur d'hyper-régions ? Et à une démutualisation, du fait de la disparition programmée des départements, en faveur des intercommunalités ? Qu'attendez-vous, monsieur Lebreton, et qu'attend l'ADF, pour entrer en résistance ?

**M. Benoît Huré.** – La façon dont ce débat s’engage me choque, d’autant qu’il n’y a pas d’urgence. Étonnez-vous, après, du désintérêt de nos concitoyens pour la chose publique ! Il serait plus honnête et responsable de redéfinir les compétences, les moyens et les complémentarités des collectivités, avant de songer à redécouper les régions. La France parlera-t-elle d’une seule voix demain à Bruxelles, ou bien les présidents de région pourront-ils également dire leur mot ? En tant que parlementaires, nous devons trancher ces questions fondamentales qui engagent l’avenir de notre pays et de l’Europe. Les parlementaires ont le devoir d’exiger un travail sérieux, sans lequel ils seront discrédités.

**M. Ronan Dantec.** – Le projet de loi Lebranchu ne prévoit pas la disparition du département, celui-ci conserve l’action sociale et l’accès aux services publics. Il n’est pas question explicitement de disparition à l’horizon 2020. À cet égard, le futur est incertain.

Les régions sont renforcées dans leur fonction de planification et développement économiques. La réforme interdit-elle aux départements une nouvelle légitimité ? Entre les petites intercommunalités et les grandes régions, il y a un espace à investir... Les départements ne devraient-ils pas être, eux aussi, redécoupés pour coller à la réalité des territoires ? Cette loi a pour but de préciser les compétences des uns et des autres, non de supprimer les départements.

**M. Philippe Adnot.** – Il fallait une réforme, nous a-t-on dit, pour réaliser des économies. Où les trouvera-t-on ? Y en aura-t-il ? La Cour des comptes va-t-elle produire un rapport sur cette question ? Je suis persuadé que les surcoûts vont être colossaux, ainsi que les calculs de l’ADF le laisse penser. En Champagne-Ardenne, la région impose aux communautés de communes, si elles veulent bénéficier du fonds européen de développement régional (Feder) de créer une nouvelle strate.

**M. Jean-Jacques Hiest, président.** – Le pays !

**M. Philippe Adnot.** – Non ! Elle nous demande de créer des pôles d’équilibre territorial et rural (PETR) ! Une telle demande est inconstitutionnelle car des aides ne peuvent être conditionnées à de nouvelles obligations posées par une autre catégorie de collectivités. Pourtant, c’est ce qu’exige le président de notre région, si bien que nous devons embaucher de nouveaux fonctionnaires. Alors que l’on nous demande de diminuer le nombre de strates, certains s’ingénient à en créer de nouvelles.

Je m’élève contre l’idée absurde que des intercommunalités de 20 000 habitants pourraient remplacer les départements. Qui, demain, s’occupera de la montée en débit ? Les intercommunalités pourront-elles rassembler les 60 millions d’euros que chaque département investit à la demande de l’État ? L’équilibre des territoires passe par les départements.

Alors que l'on nous dit qu'il faut accroître la taille des régions, le Nord-Pas-de-Calais en reste à deux départements, au moment même où la métropole lilloise va se constituer. Il y a là une anomalie criante. À l'évidence, le Nord-Pas-de-Calais doit être rattaché à la Picardie.

Va-t-on estimer sérieusement le coût de cette réforme, au lieu de laisser de prétendus spécialistes clamer à longueur de journée qu'elle fera économiser 30 milliards d'euros ? Si les pompiers sont renationalisés, il faudra prévoir des généraux pour commander les colonels des départements. Belle économie ! J'aurais aimé voir le président de l'ADF plus combatif. Qu'il nous défende ! Demain, avec ce texte, les territoires ruraux n'auront plus ni défenseurs, ni aménageurs. Ce texte est un mensonge, sur les économies à attendre, et même sur l'avenir des territoires. Il doit être vigoureusement combattu.

**M. Georges Labazée.** – J'ai eu la chance d'être membre de la commission des lois de l'Assemblée nationale en 1981, lors des débats sur la décentralisation. Trente-trois ans plus tard, j'entends les mêmes arguments. D'une certaine manière, cela me rassure : j'en déduis que nous pourrons tout de même progresser. L'histoire ne bégaie pas, mais elle se répète !

**M. Claudy Lebreton.** – M. Bas m'a invité à entrer en résistance. Faut-il prendre le maquis ?

**M. Gérard Longuet.** – Nous avons assez avec le maquis administratif !

**M. Claudy Lebreton.** – Dans ma propre famille politique, je ne reçois pas seulement des louanges ou des soutiens, car je suis un homme libre. Nous bouleversons une organisation territoriale qui existe depuis des décennies. Ne rien faire serait une erreur, mais il faut réfléchir aux meilleures modalités pour renforcer la démocratie locale. Cette réforme intervient dans les pires conditions économiques et sociales. Si, comme en 1981, elle avait été présentée dans les cent premiers jours de la mandature, les choses auraient été plus simples. Avec le retard accumulé, les groupes de pression se sont mis en marche, le compromis est devenu plus difficile à atteindre – même si des avancées ont d'ores et déjà été enregistrées.

Les deux volets de la réforme sont liés. Je suis même allé plus loin que certains d'entre vous, en liant réforme de l'État et Europe – la tribune du président de la République ne comportait que deux lignes à ce sujet, pourtant essentiel. La confiance des Français à l'égard de leur administration territoriale atteint 84 %, alors qu'elle n'est que de 52 % vis-à-vis de l'administration d'État. Nous avons fait la preuve de notre efficacité sur le terrain, même si certains nous font encore des procès d'intention parfaitement injustes.

J'ai donné mon point de vue sur la carte des régions. Les conclusions du rapport Krattinger-Raffarin étaient excellentes. L'ADF ne peut toutefois proposer d'amendements : ce droit n'appartient qu'aux parlementaires.

D'aucuns proposent que l'on modifie la carte pour donner à certains départements en bordure de région la possibilité d'en rejoindre une autre. Ce serait parfois cohérent, comme pour les deux départements de Charente, plus proches de la Gironde que de la grande région centrale, ou l'Oise, davantage dans l'orbite parisienne que picarde, comme le souligne M. Yves Rome. Le lien entre Loire-Atlantique et Bretagne prête aussi à débat. Or on n'a pas demandé leur avis aux collectivités territoriales. Un découpage plus précis s'impose.

M. Mézard me demande si j'approuve le report des élections départementales. On a d'abord cru qu'il n'y aurait plus d'élections, puisque la suppression des départements devait intervenir au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Nous nous réjouissons qu'elles se tiennent finalement en décembre 2015, mais sommes hostiles à tout transfert de compétences des départements vers d'autres collectivités territoriales. Prenez les collèges : ce sont d'abord des établissements publics de proximité, plus proches des écoles primaires et maternelles, tandis que les lycées sont plus proches de l'enseignement supérieur. Nous nous opposons en tout cas à la dévitalisation des départements.

Sur les aspects financiers : j'ai été le premier à demander publiquement au président de la République et au Premier ministre de commander à la Cour des comptes, dont la crédibilité est unanimement reconnue, une étude chiffrée des économies de dépenses escomptées. L'Élysée et Matignon m'ont dit leur accord, mais nous attendons toujours. L'ADF avait publié une telle étude en 2009 : nous avons demandé au cabinet qui l'a réalisée de l'actualiser, mais la meilleure solution reste de solliciter les magistrats de la rue Cambon, afin de faire taire les nombreux médias qui propagent des contre-vérités parfois insupportables sur ce sujet.

La France est le seul pays d'Europe à avoir refusé les fusions de collectivités. Avant le dernier élargissement de l'Union européenne, la moitié d'entre elles se trouvaient en France - nos 36 000 communes représentent désormais près de 40 % du total. L'invention de l'intercommunalité visait à remédier à cet émiettement, en évitant la création d'un niveau supplémentaire. La loi sur les métropoles n'a créé qu'une seule nouvelle collectivité : la métropole de Lyon. Certains parlementaires proposeront d'en créer de nouvelles... Le découpage du territoire au gré des volontés des uns et des autres est une méthode choquante. Ancien président du Comité des régions, je suis acquis au principe de subsidiarité. Je suis également favorable au principe de spécificité : les caractéristiques démographiques, économiques, sociales des différentes régions exigent que l'on procède différemment, par exemple en Ile-de-France et en Rhône-Alpes.

Le rapport Balladur prédisait « *l'évaporation des communes et des départements* », et voyait dans la communauté de communes « *la commune du XXI<sup>ème</sup> siècle* ». Les intercommunalités sont aujourd'hui de trois types : communauté urbaine, communauté d'agglomération et communauté de

communes. La loi Mapam du 27 janvier 2014 entendait conférer aux métropoles les compétences des départements. Le président de l'Association des communautés urbaines n'y est toutefois pas favorable, car les communautés urbaines sont spécialisées sur la formation supérieure, les enjeux économiques et stratégiques, et les départements, eux, sur la politique sociale. Or il ne peut y avoir une action sociale des villes et une action sociale des campagnes. Je ne plaide pas pour autant pour une parfaite homogénéité, car elle serait contraire à la liberté politique locale inhérente à la décentralisation.

Monsieur Longuet, l'équilibre entre les hommes et les espaces est un exercice difficile. Voyez le débat sur le mode de scrutin cantonal : certains plaident ici pour un écart de population de plus ou moins 30 % entre cantons d'un même département, et non de 20 %. Dans les futures régions, il faudra trouver le meilleur équilibre entre les espaces, sans oublier qu'un espace vit, ses habitants bougent.

Monsieur Doligé, si j'étais pour la suppression des départements, que ferais-je à la tête de l'ADF ? Je crois beaucoup à cette collectivité de proximité. Ce serait la première fois que l'on supprimerait une collectivité dont les représentants sont élus au suffrage universel...

Monsieur Dantec, la France n'est pas un État fédéral, mais un État unitaire décentralisé, ainsi qu'en dispose la Constitution depuis 2003. Je ne voudrais pas que l'on substitue à un État jacobin des régions qui deviendraient à leur tour de petits États jacobins.

C'est la première fois qu'une loi de décentralisation ne transfère aucune compétence de l'État en faveur des collectivités territoriales. J'y vois un texte de clarification plus que de décentralisation. J'aurais voulu que l'on discute enseignement supérieur, santé, double autorité du préfet et du président de région sur le service public de l'emploi... De nombreux sujets ne sont pas abordés, comme si nous avons peur des collectivités territoriales, de leurs élus et de leur administration. Or nous ne nous en sortirons que si nous décentralisons davantage. La France est au dix-septième rang au sein de l'Union européenne en matière de décentralisation, loin derrière les autres États les plus peuplés. Autrement dit : nous sommes les derniers de la classe. Nos choix sur cette question conditionneront la lutte contre le chômage, le développement de nos territoires et des entreprises.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Vous avez fait référence à la cassure entre la classe politique et la population. Toute réforme qui éloignerait davantage les élus de leurs concitoyens nuirait à la République et à la démocratie. Mode de scrutin sénatorial mis à part, deux modes de scrutin confèrent une légitimité directe : ceux, uninominaux directs, utilisés pour l'élection des députés et des conseillers généraux. J'y vois une richesse démocratique.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Nous vous remercions.



---

**Audition de M. Pierre Jarlier, sénateur, vice-président  
de l'Association des maires de France**  
*(Mardi 24 juin 2014)*

**M. Jean-Jacques Hyst, président.** – Nous accueillons à présent M. Pierre Jarlier, sénateur, vice-président de l'Association des maires de France (AMF).

**M. Pierre Jarlier, sénateur, vice-président de l'Association des maires de France (AMF).** – Veuillez excuser M. Jacques Péliissard, président de l'AMF, qui n'a pu se libérer à temps. Le bureau de l'AMF se prononcera sur ce texte dans quelques jours seulement. Je vous livrerai donc de simples réflexions personnelles.

Nous aurions aimé avoir une vision plus globale du projet incluant compétences, moyens, modes de représentation, avant d'examiner les aspects électoraux. Bref, un grand texte fondateur avant les dispositions opérationnelles. Ce manque de visibilité à long terme, cette absence d'écriture précise de la future organisation territoriale, suscitent l'inquiétude de nombreux élus.

La réforme territoriale est indispensable mais indissociable d'une réforme de l'État et de la présence de l'État sur nos territoires. S'agissant des régions, la question de leur taille importe moins à nos yeux que celle de leurs compétences et de leurs moyens. L'organisation prime le découpage.

Sur la clarification de la carte régionale, notre position n'est pas arrêtée. Les rapports parlementaires convergent : de grandes régions sont indispensables pour égaler les collectivités de nos voisins européens. La méthode de découpage pose toutefois problème. Le choix est certes difficile, mais un débat préalable dans chaque territoire eût été opportun. Le redécoupage fait en outre planer deux risques : l'éloignement des citoyens et la représentation d'un nombre accru d'habitants par un nombre réduit d'élus.

La clarification des compétences n'est certes pas l'objet du premier volet de la réforme. Un mot toutefois. Prenez l'aménagement du territoire : aujourd'hui, les communes élaborent avec les départements des projets territoriaux, en suivant les critères qu'ils fixent et les attentes qu'ils expriment ; puis elles réitèrent ce travail avec les critères et les attentes des régions, au risque de l'incohérence. Nous aurions besoin d'un interlocuteur unique. De même pour le transport scolaire, que le département délègue aux intercommunalités, gestionnaires de proximité : sécurité, circuits, suivi des familles...

**M. Bruno Sido.** – Pas du tout !

**M. Pierre Jarlier.** – Cela se passe souvent ainsi.

**M. Jacques Mézard.** – Non !

**M. Pierre Jarlier.** – Le conseil général décide en principe des tarifs, mais certaines intercommunalités prennent parfois la décision d'appliquer un tarif unique, par souci d'attractivité. Alors, elles sont contraintes de rembourser le trop-perçu aux familles. Des clarifications seraient bienvenues, quitte à remettre en cause les pratiques actuelles.

Deuxième problème : la représentation. En Auvergne, nous disposons de cinq élus sur quarante-sept. Avec ce texte, nous n'en aurions plus que trois sur vingt-six – dans le meilleur des cas – soit 45 % de moins, tandis que cette diminution ne serait que de 20 % en Rhône-Alpes. La représentation en zone rurale serait bien plus affaiblie qu'en zone urbaine. Les maires s'inquiètent. Ils ne sont pas opposés à l'idée de rejoindre une grande région, car cela relève d'un choix stratégique, qui est une autre affaire. Mais ils voient d'un mauvais œil la perte de proximité et de représentativité dans les régions rurales.

Première proposition pour y remédier : faire coïncider le nombre d'élus et le nombre de candidats. Cela aurait une incidence assez faible, en faisant passer le nombre maximal de conseillers régionaux de 150 à 176. Au plan national, nous passerions de 1 611 à 1 805 conseillers régionaux. La loi portant création du conseiller territorial fixait leur nombre à 3 480... Nous en restons loin, tout en améliorant la représentation des territoires. Si nous procédions ainsi, il faudrait également introduire un scrutin départemental, pour éviter de créer une variable d'ajustement en fonction des scores régionaux.

Seconde adaptation possible : assurer un seuil minimum d'élus par département, deux ou trois en fonction des impératifs constitutionnels. Il faudrait, dans cette hypothèse, également revenir à un scrutin départemental. Les maires sont très attachés au fait d'être représentés par des conseillers en nombre suffisant.

Troisième sujet : celui de la proximité. La commune est le premier échelon de la démocratie locale ; toute réforme en matière de démocratie de proximité doit s'organiser à partir du bloc communal. Celui-ci doit certes évoluer, non vers la supracommunalité, mais vers des communes et des intercommunalités plus fortes. Le président Pélissard avait d'ailleurs déposé une proposition de loi destinée à encourager la création de communes nouvelles. Nous regrettons que ce texte n'ait pas été débattu, et espérons qu'il sera intégré dans le second volet de la réforme. En zone rurale, il est des communes dont le faible nombre d'habitants ne leur permet plus d'assurer leurs charges quotidiennes. Par solidarité, certaines se sont donc regroupées. Ces rapprochements doivent rester volontaires, car les mariages forcés ne fonctionnent pas : la loi Marcellin l'a démontré. Le nouveau modèle que



nous défendons vise à créer des entités plus fortes capables d'assumer leur compétence générale - à laquelle nous sommes tous très attachés. Nous associons à nos propositions les incitations nécessaires et prévoyons une gouvernance de transition.

Le développement local s'organise autour de l'intercommunalité. Ce niveau doit être renforcé. La question du seuil se pose. Tenons compte de la diversité de nos territoires. Tous n'ont pas la même densité de population. Certaines communautés, pour arriver à 15 000 ou 20 000 habitants, devraient rassembler 80 ou 90 communes... La récente décision du Conseil constitutionnel sur la représentativité des communes au sein des intercommunalités remet d'ailleurs en cause de nombreuses fusions. Nous voulons des intercommunalités fortes, capables de contractualiser leurs projets de développement avec les régions.

Dissocions les départements, créés par l'État, et les conseils généraux, collectivités territoriales.

**M. Jean-Jacques Hiest, président.** - Une collectivité territoriale requiert un territoire, des compétences et une assemblée élue. Vous pourrez dire ce que vous voulez, le département est constitutionnellement constitué comme la région et la commune. Supprimer le département exigerait une révision constitutionnelle.

**M. Pierre Jarlier.** - Ce n'est pas ce que je m'apprête à proposer.

Dans les départements ruraux, la taille des intercommunalités ne sera jamais suffisante pour mener des politiques de développement efficaces et pour relayer les compétences attribuées aux niveaux supérieurs. Cette entité départementale serait une évolution de l'actuel conseil général.

**M. Jean-Jacques Hiest, président.** - Un établissement public ?

**M. Pierre Jarlier.** - L'échelon départemental est indispensable : pourraient s'y retrouver des représentants des intercommunalités et les représentants de l'État - qui dit vouloir renforcer sa présence à ce niveau - afin de mettre en œuvre des partenariats efficaces. J'y vois une façon de rassurer les élus, qui voient s'éloigner les centres de décision. Il n'y aurait pas suppression mais rénovation.

**M. Jean-Jacques Hiest, président.** - Certains parlent d'évaporation.

**M. Pierre Jarlier.** - Quatrième problème : la subsidiarité. Les maires y sont très attachés. On parle fréquemment de schémas régionaux d'aménagement du territoire. Ce sont en effet des éléments importants. Encore faut-il que ce schéma soit constitué avec l'apport du bloc local, dans une logique de co-construction susceptible de faciliter son acceptation. Il y aurait ensuite une déclinaison dans les schémas de cohérence territoriaux et les plans locaux d'urbanisme communaux et intercommunaux. Ce maillage de la planification améliorerait considérablement la conduite de l'aménagement du territoire. Cela suppose de développer tous les outils

d'ingénierie territoriale à l'échelle pertinente, et sous la maîtrise du bloc local, qui assume, en liaison avec l'ensemble de ses partenaires, les compétences d'aménagement.

Dernier volet : la solidarité. La perspective de grandes régions suscite des inquiétudes. Celles-ci sont indispensables, mais doivent s'accompagner d'une politique juste vis-à-vis des territoires les plus faibles et les plus fragiles. Nous nous sommes battus, en Auvergne, pour que notre région reste une région intermédiaire. À ce titre, elle a reçu 1,15 milliard d'euros de fonds structurels en 2007-2013, et en recevra 1,5 milliard pour la période 2014-2020. La fusion avec Rhône-Alpes nous priverait de cette ressource. Il faudra compenser ce manque de moyens par une politique de solidarité plus forte.

Même si nous bénéficions de cette solidarité, la baisse des dotations et les contraintes budgétaires des communes et des intercommunalités inciteront à une réforme de la dotation globale de fonctionnement. Au moyen d'indicateurs de solidarité, celle-ci devra être rendue plus juste et éviter le creusement des écarts de richesse.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Merci de votre intervention. Vos propos sur le transport scolaire ont suscité de vives réactions parmi nos collègues. En Ile-de-France, la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) a confié cette compétence à la région. Celle-ci, incapable de gérer le transport scolaire depuis Paris, s'est empressée d'en transférer la gestion aux départements ! C'est une pratique courante. N'ouvrons pas le débat sur ce point de détail.

**Mme Jacqueline Gourault.** – J'ai failli intervenir plusieurs fois en entendant le président de l'Assemblée des départements de France, M. Lebreton : dire que les intercommunalités ne font pas de politique sociale est faux !

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Certes, mais ce n'est pas leur mission.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Mon département subdélègue aux centres intercommunaux d'action sociale la mise en place de telles actions. Distinguons détention d'une compétence et mise en œuvre de celle-ci. Ce n'est pas toujours absurde de procéder ainsi. Les départements ont trop souvent tendance à ignorer l'intercommunalité, qui s'est développée depuis plus de vingt ans.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Les compétences sont conférées par la loi, mais leur exercice peut très bien être délégué : cela ne veut pas dire que leurs titulaires – les départements en l'occurrence – s'en dessaisissent. Certaines ne sont jamais déléguées, comme l'adoption, ou l'aide à l'enfance, qui est l'une des plus anciennes prérogatives des assemblées départementales. Les délégations devraient d'ailleurs être moins encadrées : que les gens fassent ce qu'ils ont envie de faire ! Laissons de la

liberté aux gestionnaires de terrain ! En France, on se demande toujours, non pas ce que l'on peut faire, mais ce que l'on a le droit de faire. C'est toute la différence avec les États modernes dans leur décentralisation.

**M. Éric Doligé.** – À écouter notre collègue, j'ai le sentiment que les départements sont déjà morts. La nouvelle carte ne concerne que les régions. J'ai lu que M. Pélissard avait donné à l'Élysée son feu vert à ce que l'on transfère les compétences des départements soit aux communes et aux intercommunalités, soit aux régions. La position de l'AMF est claire : vous l'avez confirmée.

Votre description de l'organisation départementale en a choqué plusieurs d'entre nous, car elle ne correspond pas à la réalité. Luttons contre cette tendance à regarder les choses à travers nos propres lunettes : Mme Lebranchu aborde la question en fonction de sa connaissance de la Bretagne, vous du Cantal...

Donner plus aux intercommunalités fortes, recréer un département à partir d'intercommunalités lorsqu'elles sont faibles, vider celui-ci de son sens : si telle est la position de l'AMF, elle m'inquiète. La proposition de loi du président Pélissard est au centre du raisonnement. Dans votre esprit, les départements ont-ils encore une place dans la nouvelle carte des régions, ou votons-nous tout de suite pour les supprimer ? Ne pouvons-nous rebâtir la carte en modifiant les frontières des régions ou en incorporant des départements périphériques dans d'autres régions ?

**M. Jean-Jacques Hyst, président.** – On peut ne pas être d'accord avec l'AMF. Que chacun se borne à poser de brèves questions, car nous avons encore de nombreuses auditions.

**M. Rémy Pointereau.** – Vous auriez aimé une vision globale de la réforme plutôt qu'un saucissonnage : nous sommes d'accord sur ce point. Vous redoutez l'éloignement des détenteurs du pouvoir décisionnel de leurs administrés, mais vous approuvez l'agrandissement des régions : elles seront peut-être plus fortes, mais n'auront pas plus de moyens. Je doute qu'elles aient demain davantage de pouvoir. Quelle est la position de l'AMF sur les conseils généraux ? Vous semblez favorable à la suppression des départements. Vous êtes pour l'agrandissement des intercommunalités. Mais il faut être clair : approuvez-vous la suppression, à terme, des communes ?

Je fais partie, en tant que président de l'association des maires du Cher, du conseil d'administration de l'AMF ; elle ne m'a pourtant jamais consulté sur ces données et je suis surpris de la position exprimée par M. Jarlier. Je voudrais savoir si l'AMF est globalement favorable à la réforme territoriale telle qu'elle est ici présentée.

**M. François Grosdidier.** – En tant que sénateur et président de la fédération des maires de la Moselle, qui ne compte pas moins de 730 communes, je suis surpris des expressions que j'entends : je voudrais savoir si ce sont celles de notre collègue Jarlier ou celles de l'AMF.

Je constate surtout que certains sujets ne sont pas évoqués : nous vous auditionnons à propos du premier texte, mais c'est le premier jalon d'une réforme, annoncée par le Premier ministre, qui consacre l'affaiblissement des communes au profit de l'intercommunalité et la disparition des départements au profit de très grandes régions. Toute une dimension de proximité disparaît et ce, au détriment de nos administrés, qui y sont très attachés, mais aussi des maires. Ceux des petites communes, en particulier, ne sont pas toujours outillés pour traiter les gros dossiers, et seront bien plus éloignés des grandes régions qu'ils ne le sont aujourd'hui des départements. Je voudrais connaître la position de l'AMF sur ce premier point.

L'AMF s'est-elle inquiétée, à l'échelle nationale, de ce qu'apportent aux communes l'État, notamment à travers la dotation d'équipement des territoires ruraux, les régions et les départements ? Qu'advient-il de l'aide à l'investissement dans cette nouvelle architecture territoriale qui éloigne considérablement les financeurs potentiels des communes ? Je m'étonne que nous n'ayons pas reçu plus de précisions sur ces questions.

**M. Jacques Mézard.** – Pierre Jarlier disait que l'AMF n'avait pas débattu. Je me réjouis, quant à moi, que nous ayons combattu la création du Haut conseil des territoires, qui aurait été une belle foire d'empoigne entre les représentants des associations nationales d'élus locaux.

Quels sont, pour l'AMF, les avantages de fusionner les régions pour en créer de très grandes ? Cet éloignement aura des conséquences durablement catastrophiques.

**M. Benoît Huré.** – Monsieur Jarlier, comment voyez-vous demain la mise en œuvre de la péréquation ? Les écarts de richesse entre les collectivités se sont considérablement accrus. La péréquation verticale mise en œuvre par l'État limite les fractures territoriales, mais elle est insuffisante ; or la péréquation horizontale au sein des départements est plus compliquée, et je ne crois pas à la générosité spontanée des communes riches envers les pauvres. Mise en œuvre par la région, la solidarité serait-elle plus forte ? Chez moi, chaque fois que la région accompagne le développement économique d'un territoire, le conseil général y contribue aussi... pour un montant quatre fois supérieur. C'est pourquoi nous devrions discuter sur des chiffres, non sur nos ressentis, variables d'un territoire à l'autre. Je doute qu'une région encore plus éloignée fasse mieux que les régions actuelles.

**M. Bruno Sido.** – Nous sommes la plupart du temps hors sujet : les seules véritables questions que pose ce texte ont été formulées par M. Mézard et par le rapporteur, qui nous a demandé notre avis sur le nombre de délégués par département et sur leur mode d'élection. Quant à l'AMF, la seule chose à lui demander est : quel est, pour les communes, l'avantage de plus grandes régions ?

**M. Pierre Jarlier.** – Je n’ai jamais parlé, monsieur Doligé, de suppression des départements. La question que nous nous posons est celle de la représentation dans les structures de proximité telles que le département. La répartition actuelle des cantons dans la nouvelle carte intercommunale est flottante, et les nouveaux cantons flotteront plus encore. L’interlocuteur actuel du président du conseil général ou du conseil régional, en matière d’appui au développement, c’est le président de l’intercommunalité. Comment pourrions-nous organiser demain, à l’échelle départementale, une fédération des intercommunalités qui soit l’interlocuteur des régions ? C’était là tout mon propos.

Les communes doivent conserver leur souveraineté, monsieur Pointereau ; c’est pour cela qu’elles doivent pouvoir s’agrandir, afin de rester des interlocuteurs efficaces dans des intercommunalités qui vont croître. Le dernier congrès de l’AMF a pris une résolution en faveur de communes plus fortes, dans des intercommunalités puissantes. Sur cette base, le président M. Jacques Pelissard a préparé la proposition de loi déposée récemment à l’Assemblée nationale. Nous ne voulons pas d’une intercommunalité qui se substituerait à la commune, mais une fédération de communes puissantes qui constitueraient une intercommunalité puissante. Nous avons fait le choix de l’intercommunal...

**M. Jean-Jacques Hyst, président.** – Sinon, pourquoi adhérer à l’AMF...

**M. Pierre Jarlier.** – Nous n’avons pas d’avis d’opportunité, monsieur Mézard, sur la taille des régions. Cette question compte moins que celle des compétences et des moyens. Les départements ont de moins en moins de moyens pour aider les communes et assurer la péréquation. Qu’en sera-t-il demain, lorsque leurs dotations baisseront de 28 milliards d’euros sur trois ans ? S’il convient de préserver ce soutien des départements, il faut aussi se tourner vers les régions : si elles sont de tailles suffisantes, elles pourront mener à bien cette politique de solidarité. L’AMF demande enfin qu’avant de légiférer sur des sujets aussi importants que des transferts de compétences, on procède à des études d’impact pour chacune des collectivités concernées.



---

**Audition de MM. Loïc Cauret, vice-président chargé du développement économique et de l'emploi et M. Marc Fesneau, membre du conseil d'orientation, président de la communauté de communes de Beauce et Forêt - Assemblée des communautés de France**  
*(Mardi 24 juin 2014)*

**M. Jean-Jacques Hiest, président.** - La commission spéciale s'occupe essentiellement de la délimitation des régions ainsi que du calendrier des élections régionales et départementales, qui font l'objet du premier projet de loi ; seuls des esprits curieux pourraient voir un rapport entre celui-ci et le second texte, consacré aux compétences des collectivités...

**M. Loïc Cauret, vice-président chargé du développement économique et de l'emploi, président de Lamballe Communauté.** - La Bretagne, à laquelle appartient la communauté que je représente, a suivi attentivement ces débats. Si l'AdCF n'a pas vocation à prendre position sur tous les sujets liés à la réorganisation territoriale, elle est intéressée par les effets que celle-ci ne manquera pas d'avoir sur notre territoire. L'AdCF compte environ 1 200 adhérents, qui n'entendent pas entrer dans une course à la taille.

Les régions exerçant un rôle majeur dans l'aménagement du territoire et dans les stratégies économiques qu'il suppose, notre intérêt va à la qualité de la coproduction des intercommunalités et des régions en matière de compétences économiques. Nous souhaitons du législateur qu'il instaure les conditions d'un dialogue fécond des communautés avec l'espace régional : si les régions sont trop grandes, le contrat de plan État-région (CPER) et les schémas régionaux ne seront pas établis de la même manière ; la proximité en sera affectée. Nous sommes très réservés sur la perspective d'une course à la taille conçue comme garante d'efficacité et d'efficience, y compris financière.

Mieux vaut que l'espace régional, qui est celui des stratégies, corresponde le plus possible aux bassins de vie et d'emploi, de façon à ce que les contacts entre les organisations territoriales inférieures se fassent dans de bonnes conditions. Des rapprochements ou des fusions entre régions sont envisageables, mais nous doutons qu'une règle absolue puisse s'appliquer à tout le territoire.

Mon collègue M. Marc Fesneau est favorable à une région allant de Brive-la-Gaillarde à Dreux, tandis que la Bretagne se limiterait à quatre départements. Quelle est l'organisation la plus efficiente ? La République

n'est pas une et indivisible sous le rapport de cette réforme : différentes méthodes sont possibles pour choisir la taille des régions, en tenant compte en premier lieu de la volonté des élus locaux de travailler ensemble.

Le démembrement des régions, en revanche, ne nous paraît pas être à l'ordre du jour, tout au moins à ce stade : c'est une boîte de Pandore qu'il serait dangereux d'ouvrir. Privilégions plutôt la qualité du dialogue infrarégional, à tous les échelons. Le vrai débat portera sur les questions de savoir qui organise le territoire et comment les opérateurs doivent intervenir dans son aménagement.

**M. Jean-Jacques Hyst, président.** – Les communautés de communes, d'agglomération, les communautés urbaines et, demain, les métropoles auront forcément les compétences économiques de terrain et celles d'aménagement du territoire. Il doit donc y avoir un dialogue entre les communautés et les régions.

**M. Marc Fesneau, membre du conseil d'orientation de l'Assemblée des communautés de France, président de la communauté de communes de Beauce et Forêt.** – On raisonne toujours, lorsque l'on veut réformer les collectivités territoriales, en termes de nombre et de taille des communes, des intercommunalités ou des régions, autrement dit en termes de mailles. Est-ce le meilleur moyen d'accroître l'efficacité de l'action publique locale ?

On voit mal en quoi la carte des régions qui nous est présentée reposerait sur une stratégie d'aménagement du territoire de l'État. Par quelles considérations a-t-elle été déterminée ? Celle de la démographie, du PIB, de l'histoire ? Certains regroupements sont compréhensibles, notamment en Normandie ; d'autres beaucoup moins, comme la grande région Poitou-Charentes-Centre-Limousin.

Quels seront, dans tout cela, la place et le rôle de l'État ? Comment s'organisera-t-il à l'échelle, immense, d'une telle région ? Comment un tel ensemble sera-t-il gouverné ? Quelle coopération pourra-t-il y avoir entre ses composantes ?

Si l'AdCF a toujours défendu l'idée que les conseils généraux et les conseils régionaux avaient vocation à travailler ensemble, voire à fusionner, le département n'en reste pas moins un échelon pertinent pour la proximité de l'action.

Il est question de porter de 5 000 à 20 000 habitants le seuil de constitution d'une communauté de communes ; or les territoires montagneux ne sont pas les seuls à présenter de faibles densités de population : c'est également le cas, par exemple, de la Creuse ou de l'Indre. Cela posera à terme la question de la maille communale.

**M. Jean-Jacques Hyst, président.** – La question de la carte en soulève en effet bien d'autres, liées à l'éloignement, au rôle des regroupements de communes, à celui des départements... Les débats sur la



loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales avaient conduit, au Sénat du moins, à un consensus sur la taille des intercommunalités ; nous avons tenu compte, dans la détermination de leur taille, des problèmes des montagnes.

Les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) viennent de terminer leurs travaux ; les préfets se sont acquittés de leur tâche, le plus souvent en bonne harmonie avec les élus, et l'on vient leur annoncer que tout est à reprendre. Que pense l'Assemblée des communautés de France de cette situation ? Le passage de 5000 à 20 000 habitants n'est-il pas précipité ? Il n'y aura, dans certains départements, que trois ou quatre intercommunalités... Ne vaudrait-il pas mieux laisser une certaine souplesse ?

**M. Philippe Adnot.** – Mon département n'a aucun problème avec ses intercommunalités, qui sont de tailles très différentes. L'AdCF serait-elle prête à soutenir la démarche de parlementaires qui proposeraient des amendements pour résister à l'injonction unilatérale de passer à un minimum de 20 000 habitants en milieu rural comme urbain ?

Que pensez-vous du passage du second texte qui prévoit, en dépit de l'objectif déclaré de réduction des dépenses, d'accorder davantage de dotation globale de fonctionnement aux intercommunalités qui assumeront plus de onze compétences ?

**M. Loïc Cauret.** – Nous nous sommes penchés sur la carte intercommunale : si l'on adopte le seuil de 20 000 habitants, 1 500 communautés, soit les trois quarts d'entre elles, n'y parviendront pas.

On a procédé, entre 2013 et 2014, à près de 300 fusions ; il faudra en faire de nouvelles, alors que la nouvelle configuration se met tout juste en place : il a fallu réorganiser les équipes de fonctionnaires territoriaux, muter certains d'entre eux, réorganiser les gouvernances par des accords locaux... La sagesse serait plutôt de commencer par régler les problèmes subsistants : certaines intercommunalités de 5 200 ou 5 300 habitants ne sont guère viables... Reprenons le travail des CDCI pour repérer ces difficultés et les régler, plutôt que d'imposer un seuil obligatoire à l'ensemble de la France. La densité des territoires n'est pas la même partout, il ne peut donc y avoir de règle générale.

Soyons pragmatiques : nous sommes dans un mouvement d'organisation, qui verra de nouvelles fusions. On discute notamment de la fin de la prise en charge par l'État de l'inscription des permis de construire : elle nécessitera de l'ingénierie dans les territoires. N'oublions pas le travail entre communautés sur celui du département, auquel on peut justement adosser des fonctions d'ingénierie : les centres de gestion s'occupent des ressources humaines au niveau du département – je suis président de l'un d'eux, dans les Côtes-d'Armor. Il reste également des syndicats, dont les compétences et les moyens doivent être discutés.

Au-delà des considérations quantitatives, il convient de tenir compte de la qualité du travail effectué par les collectivités ainsi que de leur propension à assumer des compétences et à servir la population sur des bassins.

Se posera ensuite la question d'une nouvelle gouvernance et d'une nouvelle coordination des collectivités entre elles. Les conférences départementales des intercommunalités peuvent avoir un rôle dans l'organisation du territoire. La mutualisation et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences sont des priorités absolues. Inspirons-nous du modèle de l'agriculture, qui a inventé les coopératives : les compétences sont regroupées dans les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), la mutualisation est assurée par les coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA), où chacun paye sa part. Or ces coopératives n'hésitent pas à fusionner et à chercher des ressources communes.

**M. Marc Fesneau.** – Un seuil à 20 000 habitants imposé *ex abrupto* dans tous les territoires entraînerait des dysfonctionnements. L'AdCF souhaite que l'on parvienne à la stabilité indispensable à la mise en œuvre de l'action publique. Si les périmètres et la répartition des compétences changent constamment, notre capacité d'action sur les territoires en sera annihilée.

Il n'est pas démontré que *big is beautiful* : des petites communautés intégrées fonctionnent très bien. Le seuil ne fera pas à lui seul le degré de mutualisation et d'efficacité de l'action publique.

Il importe de mobiliser, dans les dispositifs législatifs, des outils favorisant les coopérations entre intercommunalités. Nous travaillons, à l'échelle de mon territoire, à une entente associant trois communautés de communes pour l'urbanisme, l'assainissement de l'eau, l'assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT)... Nous répondrons ainsi aux besoins nouveaux résultant du désengagement de l'État ou de l'évolution des populations, sans nous engager systématiquement dans des fusions qui conduisent parfois à des appauvrissements.

**M. Jacques Mézard.** – Je suis frappé par des contradictions dans votre exposé : vous réprouvez la course à la taille, vous préconisez que les collectivités s'organisent en fonction des bassins, mais vous ne voulez pas de démembrement des régions. Elles sont pourtant bien loin, aujourd'hui, de correspondre à des bassins de vie.

Les deux textes du gouvernement sont évidemment liés mais n'ont, au-delà de leurs nombreuses contradictions, qu'une cohérence véritable : la suppression des conseils généraux, en commençant par leur dévitalisation. Elle nécessitera forcément de grandes intercommunalités, en petit nombre, auxquelles seront déléguées des compétences. Je ne vois pas donc pas la logique de votre démonstration.

**M. Loïc Cauret.** – Les années 2015 et 2016 seront difficiles pour les collectivités. Quel besoin y a-t-il donc d'ouvrir des chantiers qui nécessiteront davantage d'argent public, qui sera de surcroît de l'argent perdu ?

Il est possible, selon les endroits, de créer de grandes intercommunalités ; cela ne signifie pas qu'en dehors des agglomérations, il n'y ait pas de vie. L'important est la manière dont des intercommunalités peuvent travailler ensemble dans un espace donné, comme celui du département. La question de leur taille se pose lorsqu'il s'agit pour elles d'assumer des compétences, par exemple celle de l'action sociale...

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – ... qui ne se limite pas à l'allocation personnalisée d'autonomie, à l'allocation pour adulte handicapé, ou au revenu de solidarité active. Les départements s'occupent aussi, depuis des années, de l'enfance ou des personnes âgées et assurent ainsi l'égalité des chances de tous leurs habitants.

**M. Gérard Le Cam.** – La contractualisation entre les EPCI et les régions *via* les pays se trouvera modifiée par la disparition des départements, et surtout par la modification des pays qui risquent d'être remplacés par les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux. Cela vous posera-t-il un problème ? M. Pierre Jarlier parlait de communes fortes dans des intercommunalités fortes : êtes-vous d'accord avec cette conception ? Enfin, êtes-vous favorables à des conseils des présidents d'EPCI, qui se substitueraient à terme à nos conseillers départementaux ?

**M. Marc Fesneau.** – Dans certains territoires, les pays résultent d'une construction historique, dans d'autres, uniquement du processus de contractualisation de proximité. Y a-t-il lieu, dans le second cas, de maintenir ces structures ? Il me semble que non, notamment en région Centre. Le dernier mot doit alors revenir au conseil régional, en tant que financeur.

Lorsque les pays accueillent autre chose qu'une stricte contractualisation, il convient d'en faire des espaces plus souples, favorisant les échanges entre exécutifs, non simplement des machines administratives qui s'inventent à elles-mêmes des fonctionnalités pour continuer d'exister.

On ne construit pas de projet de territoires avec des communes affaiblies, M. Pierre Jarlier avait raison sur ce point.

Dès lors que serait acté le principe de la disparition des départements et que le maillage de proximité serait l'intercommunalité, nous défendrions la création de conseils des présidents d'EPCI.

Quant à nos supposées incohérences, nous nous efforçons tout à la fois d'envisager des perspectives de long terme, et de répondre au souci des élus : le mouvement *brownien* permanent sur la taille minimale des intercommunalités est incompatible avec l'efficacité de l'action publique dans la durée.

L'entente que nous mettons en œuvre n'est pas un échelon, mais une structure très souple, qui ne lève pas d'impôt.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Selon la Constitution, seules les communes, les départements et les régions sont des collectivités territoriales. Une telle entité requiert que soient réunis un territoire, des compétences et une assemblée élue. Toute modification du régime des collectivités locales ne pourrait résulter que d'une révision constitutionnelle, comme celle que nous avons votée en 2003 pour créer l'échelon régional en conférant aux régions la dignité suprême de collectivités territoriales.

---

**Audition de M. Daniel Béhar, géographe, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris, M. Gérard-François Dumont, recteur, professeur à l'Université de Paris-Sorbonne (Paris IV), M. Hervé Le Bras, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, M. Patrick Le Lidec, chargé de recherche au CNRS, M. Jacques Lévy, professeur de géographie et d'aménagement de l'espace à l'École polytechnique fédérale de Lausanne, M. Romain Pasquier, directeur de recherche au CNRS, M. Philippe Subra, professeur des universités, Université Paris 8-Vincennes-Saint-Denis, et M. Martin Vanier, professeur en géographie et aménagement à l'Université Joseph Fourier (Grenoble I)**  
*(Mardi 24 juin 2014)*

**M. Jean-Jacques Hyst, président.** – J'ai le plaisir d'accueillir plusieurs éminents géographes, démographes et sociologues. Leur point de vue de spécialistes ne pourra que nous éclairer, que ce soit en géographie, en aménagement du territoire ou sur l'évolution historique des régions. Il sera intéressant de savoir ce qu'ils pensent de la pertinence des nouvelles régions proposées par le projet de loi.

**M. Patrick Le Lidec, chargé de recherche au CNRS.** – La réforme territoriale est nécessaire, cela fait consensus, mais sous quelle forme ?

Elle doit tout d'abord approfondir la décentralisation. En 1982, le législateur n'a pas choisi ; il a mis en place une vraie-fausse décentralisation car, en refusant de hiérarchiser les niveaux – trois en théorie, quatre en réalité –, le législateur a mis en place un système de cogestion entre l'État et les collectivités plutôt qu'une véritable politique publique de décentralisation. La réforme propose de choisir. Le dispositif attribue une autorité à un échelon, contribuant ainsi à la mise en ordre du système territorial. Il ouvre aussi la possibilité de déléguer la gestion à un ou plusieurs autres niveaux, renforçant ainsi la cohérence du système sans enfreindre le principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre.

Le deuxième enjeu de la réforme est budgétaire. En constituant de grands ensembles, on diminuerait les coûts induits par un émiettement de l'autorité – coûts fixes et coûts de coordination, appelés aussi coûts de transaction dans la terminologie de l'économie industrielle. La carte soumise au débat propose surtout de s'affranchir des micro-régions – bi ou tri-départementales – en les regroupant, plutôt que d'en constituer de très grandes. Une macro-région fait exception, celle qui regroupe Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, à mon avis trop grande, sauf si le projet consiste à pérenniser l'échelon des assemblées départementales dans les macro-régions

et à favoriser une fusion verticale avec les conseils généraux dans les régions de petite taille – le Nord-Pas-de-Calais ou la Bretagne, par exemple.

Le troisième enjeu de la réforme est d'adapter la carte territoriale aux évolutions de la société. À l'ère de la mobilité, on ne mesure plus les distances en journées de cheval, sauf à avoir des micro-territoires qui ne correspondent pas aux aires de déplacements quotidiens de la population. En proposant d'agrandir la taille des régions dans une limite raisonnable – celle de la métropole rayonnant sur son arrière-pays, comme le préconise la loi Mapam du 27 janvier 2014 – la réforme serait une opportunité de réorganiser les fonctions de redistribution à une échelle élargie : c'est là son quatrième enjeu. Toutes les études montrent que plus on accroît la taille des circonscriptions fiscales, plus on résorbe les inégalités qu'elles recèlent. L'échelle du département est désormais bien trop réduite pour que les fonctions de solidarité s'y exercent de manière efficace. Elle doit être élargie, et cela d'autant plus que l'enjeu n'est plus strictement national, mais européen.

Aucun redécoupage ne peut satisfaire tout le monde. Ceux de 1790 et de 1956 ont donné lieu à de vives protestations. Redécouper la carte impacte forcément la hiérarchie des villes ; il y aura toujours des gagnants et des perdants. Personne ne souhaite être relégué aux périphéries, mais tout le monde ne peut pas être au centre. Quitte à se marier, autant faire un beau mariage, avec un territoire riche, sur de bonnes bases fiscales. Mais alors, tout le monde souhaitera être rattaché à l'Île-de-France, et la décentralisation ne se fera pas. Construire une carte autour de l'aire de rayonnement des métropoles pose forcément un problème d'accommodement des restes. Il faut alors dessiner des régions autour de chefs-lieux appelés à devenir des métropoles – Tours, par exemple, à une échelle de trente ou quarante ans. Enfin, l'histoire fait son œuvre. La littérature du XIX<sup>ème</sup> siècle critique largement le découpage artificiel des départements. Les populations l'ont pourtant adopté, comme elles ont adopté le redécoupage de 1964. Certains mouvements culturels défendent même le 9-3, territoire improbable qui a acquis une identité. Les institutions créent les identités, et pas l'inverse.

**M. Philippe Subra, professeur à l'Université Paris 8.** – Le fantasme français d'un redécoupage territorial idéal relève d'un esprit très cartésien. Il justifie les multiples projets qui se sont succédé depuis la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle. C'est un jeu intellectuel qui ne prête pas à conséquence. Il n'y a pas de redécoupage idéal, car les régions ont toutes des fonctions diverses – du point de vue économique, de la mise en œuvre des politiques publiques, de la construction identitaire ou du jeu politique. Ces fonctions ne coïncident pas. Un bon découpage en termes de cohésion identitaire n'aura pas forcément beaucoup d'efficacité économique ou politique. On ne peut viser que le meilleur ou le moins mauvais des découpages. Le pragmatisme est de mise, invitant selon les cas à privilégier un aspect sur un autre. Néanmoins, l'identité, trop négligée dans le projet du gouvernement, reste un facteur de

développement économique. La liaison entre les entreprises, les grandes écoles, les universités et les élus locaux créent des dynamiques territoriales fortes qu'il importe de ne pas casser.

La constante référence au modèle allemand n'est pas justifiée. Les *Länder* sont de taille très variable, issus d'un découpage opéré au lendemain de la guerre pour organiser l'occupation du territoire allemand. La France ne peut pas s'identifier à un modèle fédéral qui ne correspond ni à son histoire, ni au projet proposé. La comparaison montre néanmoins la force de frappe financière des *Länder*, le budget d'un *Land* représentant huit fois celui d'une région française. Pour avoir la même puissance de frappe, il faudrait n'avoir que deux régions en France ! Enfin, le modèle allemand a ses défauts. Le grand investissement d'intérêt fédéral et national de l'aéroport de Berlin-Brandebourg est une faillite qui fait scandale. Hambourg, dont la ville Land ne couvre que 40 % de l'agglomération, a dû négocier pendant trois ans un traité d'État avec les deux *Länder* voisins pour mettre en place une instance de gestion à l'échelle de l'aire urbaine.

En évitant la création de méga-régions – grand Est, grand Ouest ou grand Sud-Ouest – le redécoupage qui nous est proposé favorise la réactivité et le dynamisme économique des territoires. Un autre écueil serait de mettre en place une lecture du territoire national sans racine, sans affect, ni réalité identitaire pour la population. Les résultats des récentes élections européennes indiquent une demande de proximité de l'État, de nation et de référence identitaire, tout en révélant le rejet d'une Union européenne perçue comme lointaine et technocratique. La réforme aurait un coût politique terrible si elle donnait l'occasion au Front national de s'emparer de ce thème.

Je partage les critiques qui visent la grande région Centre-Limousin-Poitou-Charentes, un vrai patchwork ! Le travail parlementaire doit contribuer à redessiner la carte en supprimant cette région sans organisation, ni identité. Le principe qui consiste à marier les régions sans toucher à leur territoire est source d'incohérences. Il faut toucher à la région Picardie ; l'Oise qui est une très grande banlieue, doit rentrer dans la région Île-de-France ; la Somme et l'Aisne doivent être réparties autrement, plutôt en direction de Champagne-Ardenne. Le précédent grand redécoupage, celui des départements, qui a révolutionné la carte de France, a pris six mois de débats au cours desquels des délégations venues des petites villes venaient expliquer leurs besoins et leurs souhaits. Ce découpage a prouvé sa pertinence. Il a généré des identités. Il a peut-être fait son temps, mais il a joué son rôle.

**M. Hervé Le Bras, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales.** – La nécessité d'une redéfinition des compétences fait consensus. Le redécoupage est une conséquence de cette redéfinition, car le dispositif vise à transférer aux régions la compétence économique au sens large. Quels critères adopter pour ce redécoupage ? Deux arguments ont

présidé à l'élaboration du projet de loi : donner une taille européenne à nos régions et bâtir des stratégies territoriales.

En fait, nos régions sont déjà de taille européenne. Sur les seize régions allemandes, huit sont moins peuplées que la plus petite région française continentale, le Limousin. L'argument de la taille n'est donc pas recevable. Il était utopique de vouloir des départements carrés de dix-huit lieues de côté ; il l'est tout autant de vouloir des régions de tailles égales. Quant aux stratégies territoriales, on oublie trop vite que certaines régions - Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon ou Pays de la Loire - ont souvent été très audacieuses dans leurs projets.

Il est un peu archaïque de penser le redécoupage en termes de frontières. La loi Mapam du 27 janvier 2014 a consacré l'existence de douze métropoles. C'est autour d'elles qu'il faudrait construire les régions. Sur la carte proposée, certaines régions comptent deux métropoles, d'autres une seule, d'autres aucune. L'intérêt économique d'une région réside dans la cohérence de son réseau urbain. La région Pays-de-la-Loire est un bon exemple, qui bénéficie d'une hiérarchie urbaine extraordinairement cohérente, avec deux grandes villes, Nantes et Angers, et un réseau de villes plus petites, Chateaubriand ou Saumur, en passant par Cholet. On peut concevoir une alliance entre la Haute et la Basse-Normandie et une autre entre la Bourgogne et la Franche-Comté. Cependant, l'addition de deux régions faibles ne suffit pas à faire une région forte. Les autres regroupements sont beaucoup moins justifiés. L'alliance entre Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon reste un grand mystère. Montpellier est tourné vers l'agronomie et la biologie, quand Toulouse se spécialise dans le développement aérien et spatial. Aurait-on eu le même découpage du vivant de Georges Frêches ?

Avec la Picardie-Champagne-Ardenne, on aborde le traitement des résidus. Quel rapport établir entre le plateau de Langres et la baie de Somme ? Les deux capitales sont Châlons-sur-Marne et Amiens. Il faudrait leur préférer Reims... et y construire un hôtel régional à 80 millions d'euros ! Quant à la région Centre-Limousin-Poitou-Charentes, c'est la voiture balai ! Je regrette que Clermont-Ferrand ait été laissée de côté, car c'est la seule grande ville sur un immense espace, avant Lyon, Paris ou Bordeaux. Certes, la ville n'a pas la taille d'une métropole, mais il est dangereux de négliger tout le centre de la France. Une étude intéressante a été menée, il y a cinq ans, par le groupe « Esprit public » sur le coût et les gains du regroupement des deux Normandie. Elle montre qu'il faudrait huit ans pour que le regroupement produise un bénéfice représentant 0,4 % du budget de la région !

Les départements favorisent la mixité sociale, par leur taille. Dans leurs chefs-lieux, on trouve les revenus médians les plus élevés, la plus forte proportion de cadres et de professions intermédiaires, les plus diplômés. Plus on s'en éloigne, plus ces critères baissent. Aux marges, c'est l'atonie. J'ai



mené une étude sur la répartition des établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes (EHPAD) par commune : les résultats correspondent à la carte des départements. En gardant les départements, on conservera la mixité sociale. Les intercommunalités ne le permettent pas, qui sont riches pour certaines, pauvres pour d'autres. La région est le facteur d'éloignement le plus fort. Les départements ont modelé un espace social ; c'est pour cela qu'il faut les défendre, plus que pour des raisons économiques.

Je suis très hostile à l'ajout d'un cinquième département à la région Bretagne. D'abord, il faudrait choisir entre Rennes et Nantes ; ensuite, les questions d'identité appartiennent souvent au passé ; enfin, la Bretagne est un pays très différent : la ligne allant de Vannes à Saint Briec sépare la basse Bretagne du pays Gallo. Je ne crois pas qu'il soit bon d'encourager la défense d'une identité bretonne. La France a la chance de ne pas être confrontée à des revendications régionalistes graves, comme en Flandre, en Catalogne, en Ecosse ou même en Vénétie. La révolution de 1789 était marquée par l'esprit des Lumières ; elle voulait aussi faire table rase des divisions du passé... et l'a très habilement fait.

**M. Jacques Lévy, professeur de géographie et d'aménagement de l'espace à l'École polytechnique fédérale de Lausanne.** – Nous assistons à la mise en mouvement des territoires et à la levée des deux malédictions qui ont pesé sur l'architecture des territoires en France.

Celle de la Troisième République, tout d'abord, qui a congelé le projet révolutionnaire dynamique et fédéral. Le 14 juillet, c'est la prise de la Bastille mais aussi la fête de la fédération... L'idée d'une France fédérale n'est pas scandaleuse. L'alliance entre les notables ruraux et l'État central y a pourtant mis fin, en fabriquant la machine des départements qui s'est transformé, au fil de l'urbanisation, en système fiscal – un véritable racket des campagnes par les villes. En constituant un espace de gouvernements urbains à travers les intercommunalités, la réforme crée un archipel de villes plus ou moins importantes où est concentrée la plus grande partie de la production et de l'industrie créative. Organiser l'espace français autour de ces villes donne à chacun la possibilité d'accéder à ces ressources. La loi de décentralisation de 1982 est une seconde malédiction car, en modernisant l'architecture du territoire français, elle a renforcé des niveaux qui n'avaient plus lieu d'être. En faisant les mauvais choix, le législateur a accumulé les problèmes et les handicaps : aujourd'hui, il est encore plus difficile de réformer qu'hier !

Notre pays n'est plus rural, mais urbain. Nous sommes entrés dans l'ère des métropoles et de la mobilité. La métropole s'entend comme une ressource que le citoyen peut avoir à sa disposition. La région est un espace biographique, c'est-à-dire qu'elle offre à chacun un éventail d'opportunités pour réaliser des projets. Elle est un point d'équilibre entre des ressources objectives – en gros, les métropoles – et des ressources subjectives, les

identités, qui ne sont pas forcément figées et ne doivent pas être mythifiées : la Normandie, oui, mais les Caennais n'ont pas forcément envie d'être avec les Rouennais ou les Havrais... Beaucoup de métropoles sont des fantasmes de technocrates : Tours et Orléans, Rennes et Nantes, Metz et Nancy... Il ne suffit pas que des villes soient proches pour que ça marche, d'autant que ces villes voisines sont souvent rivales *ab initio* : ville épiscopale et ville seigneuriale ou monarchique.

La taille n'est pas un critère. Les technocrates français sont les seuls à croire qu'il faut qu'une université soit grande pour réussir : les universités les mieux classées sont toutes les plus petites que la plus petite des universités françaises ! C'est pareil pour les régions.

La taille n'est pas forcément gage de réussite. L'Alsace, qui est une petite région, réussit très bien toute seule. La fusion est un cadeau à la Lorraine ! Le Nord-Pas-de-Calais fonctionne bien. La Corse a beaucoup d'identité et peu de métropole. Elle fonctionne aussi sans qu'on ait besoin d'opérer une fusion. Nous ne sommes pas dans un jeu de construction et il faut éviter toute précipitation.

Puisque c'est un changement de civilisation qui s'annonce, il aurait été judicieux d'engager un grand débat national, à l'abri des intérêts particuliers des élus. On aurait pu, par exemple, mettre en place un Haut Conseil des territoires où aucun élu n'aurait siégé. Il n'aurait pas eu de pouvoir décisionnel, sa seule mission étant de faire un état des lieux de la société.

Si l'on respecte une logique de taille et d'importance et si l'on part des métropoles, l'Île-de-France, qui est une aire urbaine, dispose d'un réseau de transports et d'un marché de l'emploi devrait cesser d'être une région pour devenir la métropole de la région de Paris étendue au Bassin parisien. Elle bénéficierait alors d'un poids équivalent au *Land* Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

**Gérard-François Dumont, Recteur, professeur à l'Université de Paris IV Sorbonne.** - Nous célébrons le centenaire de l'assassinat de Jean Jaurès qui disait qu'il faut « *aller à l'idéal et comprendre le réel* ». Le projet de loi poursuit deux idéaux : trouver une taille critique sur le plan géographique, démographique et économique et faire des économies. Ces idéaux sont-ils fondés sur la compréhension du réel ?

Géographiquement, l'Alsace est la plus petite région française continentale. Les autres pays européens comptent beaucoup de régions aux dimensions moins importantes que celles de l'Alsace. L'Italie en compte au moins trois auxquelles s'ajoutent le Trentin et le Haut Adige, provinces autonomes équivalentes à des régions. La petite taille des régions n'est pas un handicap, elle est sans corrélation avec le taux de chômage et les résultats économiques. Les régions Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes sont les plus vastes régions françaises. Elles dépassent en superficie la Belgique, le Luxembourg,

la Suisse et le Danemark. Les vingt-et-une régions de la France continentale ont une superficie moyenne supérieure à celle des *Länder*.

Sur le plan démographique, le Limousin est la région la moins peuplée de France, avec 742 000 habitants. Cette densité n'est pas faible à l'échelle européenne, puisque certaines régions d'Italie, d'Espagne, d'Allemagne ou des cantons suisses sont encore moins peuplés. La population moyenne des vingt-et-une régions françaises est de 3 millions d'habitants, ce qui est supérieur à la moyenne des régions d'Italie, et inférieur à celle des *Länder*. Il faut néanmoins préciser que l'histoire démographique de l'Allemagne n'est pas celle de la France, dont le taux de fécondité a commencé à baisser à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, soit un siècle avant l'Allemagne. La population moyenne des régions de France est supérieure à celle des communautés autonomes d'Espagne et des régions polonaises. Aux États-Unis, vingt États sur cinquante ont une population inférieure à 3 millions d'habitants.

Le projet de loi vise à créer des ensembles plus homogènes en termes de populations. Il considère donc qu'une fourchette large entre la région la plus peuplée et la moins peuplée est un facteur de handicap en termes d'attractivité des territoires. La politique centralisatrice de la France, des temps monarchiques jusqu'à aujourd'hui, pourrait laisser penser que la France est hétérogène. Avec l'Angleterre, la France est le seul pays européen à avoir une région-monde, à savoir l'Île-de-France. Cette idée d'une hétérogénéité des régions de France est pourtant fautive. Le rapport des populations entre les vingt-et-une régions actuelles est de 1 à 16. L'Île-de-France mise à part, le rapport tombe de 1 à 8. Ces rapports sont beaucoup plus élevés dans les autres pays européens, de 1 à 27 en Allemagne, de 1 à 26 en Espagne, de 1 à 76 en Italie, et de 1 à 66 aux États-Unis. Les régions françaises ne présentent donc pas une hétérogénéité particulièrement prononcée en matière de densité de population. Les résultats sont les mêmes en ce qui concerne leur taille. Le rapport entre la plus petite et la plus grande région est de 1 à 5 en France ; il est de 1 à 174 en Allemagne, de 1 à 19 en Espagne continentale, de 1 à 8 en Italie. L'idéal d'homogénéisation porté par le projet de loi ne correspond pas à une bonne compréhension du réel.

D'un point de vue économique, le projet de loi indique que si l'on fusionne un certain nombre de régions, on obtient une plus grande homogénéité en termes de PIB par habitant et par région. C'est une évidence : dès lors que le nombre des territoires diminue, les écarts baissent ! Les chiffres d'ailleurs ne sont guère fiables car le calcul du PIB par région soulève de grosses difficultés d'ordre méthodologique.

Les régions fusionnées disposeront d'un budget supérieur. Certes ! Mais la réforme de 1982 a été une réussite car les budgets des régions étaient surtout des budgets d'investissement, ce qui est gage d'efficacité. Est-il structurant pour les territoires de confier aux régions l'entretien de la robinetterie des collèges ?

En conclusion, chercher la « taille critique » revient à chercher à atteindre un optimum régional qui n'existe pas, faute de corrélation entre la taille, l'économie, la richesse. La Pologne n'a pas réduit son nombre de régions. Quant à l'Espagne, il faut aussi évoquer la loi de 2012. De plus, le renforcement des régions est entendu comme renforcement du niveau régional par rapport aux autres collectivités, non face à l'État. Il ne s'agit pas d'une amorce de fédéralisme.

Les fusions seront-elles sources d'économies ? Dans un premier temps, elles s'accompagneront de coûts directs inévitables dus aux déménagements, à l'aménagement des locaux, à la mise en place d'outils informatiques communs, etc. Surtout, elles auront des effets négatifs externes : le temps passé à discuter des modalités des fusions, du choix de la capitale, de l'emplacement des services sera autant de temps perdu pour définir des stratégies de développement, définir les politiques d'emploi ou renforcer les indispensables coopérations entre régions ! Pour que les fusions réussissent, il faut des synergies entre les anciennes capitales régionales. Or, en train, il faut 2 heures 26 pour aller d'Amiens à Reims, 2 heures 07 d'Orléans à Limoges, 2 heures 08 de Toulouse à Montpellier, 2 heures 25 de Clermont-Ferrand à Lyon. Notre pays manque des infrastructures ferroviaires pour développer les synergies et les réseaux.

Les fusions entraîneront aussi des coûts directs permanents : le mieux-disant l'emportera toujours, avec des coûts plus élevés en matière sociale, pour l'entretien des lycées, la création d'antennes supplémentaires dans les territoires, etc. L'expérience montre que les coûts croissent avec la taille.

Enfin, un mot sur l'identité : le développement présuppose que les personnes s'identifient avec leur territoire.

Le diagnostic des réformes antérieures n'a pas été fait. On n'améliore pas un puzzle en changeant le nombre de pièces. Les réformes de fond, fiscale notamment, dans le sens d'une véritable décentralisation, n'ont pas été lancées. Mais comme le disait le poète Pierre Seghers, « *l'impossible, c'est ce qui demande du temps* ».

**M. Martin Vanier, professeur en géographie et aménagement à l'Université Joseph Fourier (Grenoble I).** – Cette carte est un leurre. On joue au puzzle alors que les enjeux essentiels sont ailleurs ! Cette réforme a deux générations de retard. M. Jean-Marie Miossec a montré, dans son très beau livre *Géohistoire de la régionalisation en France*, que la réforme régionale est un sujet qui a suscité de nombreuses propositions de réformes depuis un siècle. Ce texte n'est plus du tout d'actualité : dans une société en réseau, la cohérence et la pertinence ne coïncident pas avec les périmètres définis. Les opérateurs de réseaux, qu'ils soient publics ou privés, ont mis la main sur les biens communs, comme les réseaux numériques, environnementaux ou de transport, et leur gouvernance est complexe.

Je n'ai pas grand-chose à dire sur la carte : elle est destinée à occuper le débat public. De ce point de vue, l'objectif politique est parfaitement atteint. Du point de vue scientifique en revanche, il s'agit d'une comédie, signe d'un retour en arrière dans la compréhension des mécanismes à l'œuvre : « *Il faut que tout change pour que rien ne change* ». La question fiscale n'est pas traitée, ni celle du contrat démocratique, à repenser de façon post-territoriale, ni celle de la maîtrise des réseaux. Mais nous adorons discuter sans fin de la composition de l'équipe de France de football et de la carte des régions...

La réussite de la réforme n'est pas affaire de taille critique, de fusions, de cohérence ; elle dépend plutôt de la mise en place des outils qui permettent aux territoires, à tous les échelons, de coopérer, nouer des alliances, travailler en réseaux, exercer des compétences partagées, éventuellement dans des cadres transfrontaliers. La fusion pour constituer de grandes firmes, c'est le siècle passé. L'avenir est aux réseaux et aux *clusters*. Mieux vaut changer les règles que la carte !

**M. Daniel Béhar, géographe, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris.** -Je m'intéresserai aux conséquences liées à la création de grandes régions sur l'action publique. Depuis la décentralisation, les régions, à l'image de la Bretagne, se sont constituées comme des nations, des espaces politiques fondés sur un sentiment d'identité. Elles ont toutes fabriqué des patriotismes régionaux, ce qui complique parfois l'action publique. Peut-on, en effet, discerner une économie des Pays-de-la-Loire ? Je distingue une économie du Grand-Ouest, une économie du Choletais ou une économie de la Vendée, mais pas celle des Pays-de-la-Loire !

Les régions étaient de petites nations ; en accroissant leur taille, la réforme va les étatiser. La suppression de la clause de compétence générale renforcera encore le processus. Elles deviendront des instances de fabrication des politiques publiques. Les contrats de plan État-région (CPER) ont toujours constitué un instrument de sous-traitance des politiques publiques au service de l'État. Désormais, les régions étatisées devront contribuer davantage à la conception des politiques publiques, à l'image des pactes conclus entre l'État fédéral allemand et les *Länder*. Il conviendra aussi de renforcer les coopérations interrégionales. Par exemple, le Grand-Est, collaboration entre l'Alsace, la Lorraine, la Bourgogne et la Franche-Comté, fait sens au regard du système productif.

L'autre question est celle du rapport entre les régions et les villes. Depuis les années 60, le couple régions-villes est perçu comme l'instrument de la modernisation du territoire. Mais cela ne fonctionne pas ainsi. Récemment, on a confondu la notion de métropole ou de puissance urbaine avec celle de capitale régionale. Amiens métropole... Les villes s'affirment d'un point de vue socio-économique, mais entrent en concurrence avec la région. La mésentente notoire entre le président de la région Rhône-Alpes et le président du Grand Lyon en est l'illustration. Avec de plus grandes

régions, le couple région-réseau métropolitain se substituera au couple région-capitale régionale. Ainsi, dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, le président du conseil régional aura face à lui trois métropoles, si l'on inclut la région genevoise ; dans le même temps, le système métropolitain lyonnais se déploiera jusqu'à Clermont-Ferrand. La spécialisation des pouvoirs s'accroîtra et deviendra plus fine. Cette carte laisse sceptique mais elle ouvre des chantiers nouveaux, qui ne relèvent ni de la puissance, ni de la pertinence.

**M. Romain Pasquier, directeur de recherche au CNRS.** – Je ne parlerai pas non plus de la carte. Commencer par une carte constitue une erreur de méthode majeure...

**M. Jean-Jacques Hyst, président.** – Nous sommes d'accord !

**M. Romain Pasquier.** – C'est la voie de la facilité : il suffit d'une loi ordinaire et cela donne l'illusion de l'autorité politique. Pourtant, cette méthode occulte d'autres sujets et crée un risque d'enlèvement.

Je suis en désaccord avec Hervé Le Bras. Pourquoi vouloir à tout prix se préserver des identités ? Les identités sont multiples en France et ne sont pas exclusives. Les Bretons ne sont pas prêts à prendre d'assaut les marches de la Bretagne ! À la différence des Catalans ou des Écossais, les Bretons, dans leur immense majorité, se sentent Français et Bretons ; à peine 1 % se sentent exclusivement Bretons. Ne jouons pas, comme M. Jacques Auxiette, à nous faire peur !

S'il faut supprimer quelque chose, c'est la région Pays-de-la-Loire. La Mayenne et la Loire-Atlantique doivent être rattachées à la Bretagne, la Sarthe et le Maine-et-Loire au Centre, tandis que la Vendée, qui forme un ensemble économique, social et territorial cohérent, doit rester toute seule : elle fait système.

J'ai exprimé mon sentiment dans mon rapport *Réussir la Région au service du citoyen, de la croissance et de la République*. Pour lui donner du sens, il faudrait réviser l'article 72 de la Constitution relatif à la tutelle et l'article 20 sur le pouvoir réglementaire. Inenvisageable... En tout cas, la création d'un pouvoir régional suppose des compétences et des moyens financiers. Les routes et les collèges, c'est peu pour des acteurs globaux compétitifs ! Pourquoi ne pas transférer Pôle Emploi ou l'enseignement supérieur, ou régionaliser la Banque publique d'investissements (BPI) ? Les régions doivent disposer d'un pouvoir réglementaire de plein exercice, et non limité à la définition de deux schémas qui, s'ils prennent autant de temps à élaborer que le schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF), promettent d'être compliqués ! Je suis donc dubitatif... Les ressources financières constituent un autre trou noir. Est-on prêt à attribuer une part de la TVA aux régions sur le modèle des *Länder* allemands ?

Les citoyens, souvent oubliés, veulent un renforcement de la démocratie régionale. Je suis partisan de la généralisation d'un

---

parlementarisme régional, sur le modèle corse, caractérisé par la distinction entre l'assemblée et l'exécutif, celui-ci étant responsable devant celle-là, avec un décloisonnement du temps électoral. Déjà, M. Jean-Pierre Raffarin avait proposé de tenir les élections régionales à des dates différentes selon les lieux. Le débat se concentrerait sur les enjeux politiques locaux et ne serait plus un test de politique nationale. En outre, cela ouvrirait les gouvernements régionaux à des personnes issues de la société civile.

Enfin, il faut autoriser un droit à la différenciation. Je crois beaucoup à la collectivité unique : il faudrait faciliter les fusions entre conseils généraux et conseils régionaux, à carte régionale constante. Mais cela ne sera possible que pour les régions qui resteront à taille humaine, comme l'Alsace.

Ainsi, mieux aurait valu un droit à l'auto-organisation, une réforme ascendante plutôt qu'une réforme pseudo-jacobine !

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Si je comprends bien, vous nous demandez de suspendre nos travaux pendant six mois !

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** – Il a fallu six mois pour créer les départements ; aujourd'hui, nous travaillons dans la précipitation. Les lois s'enchaînent et sont souvent inappliquées.

Je suis hélas francilien. Je ne sais pas ce que c'est ! J'habite la grande couronne, au fin fond du canton de Château-Landon ; on ne peut négliger les identités, même récentes, autrement, les gens ne suivent pas. En revanche, on peut s'interroger sur la meilleure solution : maintien des départements de la petite couronne ? Fusion de Paris et de la petite couronne ? Et on ne peut revoir la carte régionale sans s'interroger sur l'articulation des régions et des métropoles. *Quid*, par exemple, des rapports entre la région Rhône-Alpes et la métropole lyonnaise ? Merci en tout cas pour vos contributions riches et stimulantes.





## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Examen en commission

**Projet de loi relatif à la délimitation des régions,  
aux élections régionales et départementales et  
modifiant le calendrier électoral**

CHAPITRE I<sup>ER</sup>

DISPOSITIONS RELATIVES À  
LA DÉLIMITATION DES RÉGIONS

Article 1<sup>er</sup>

Sans préjudice des dispositions applicables aux régions d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Corse, les régions suivantes sont composées d'une ou plusieurs des régions constituées dans les limites territoriales en vigueur à la date de la publication de la présente loi, conformément au tableau suivant :

«

Nouvelles régions	Anciennes régions
Alsace-Lorraine	Alsace, Lorraine
Aquitaine	Aquitaine
Auvergne-Rhône-Alpes	Auvergne, Rhône-Alpes
Bourgogne-Franche-Comté	Bourgogne, Franche-Comté
Bretagne	Bretagne

*Réunie le jeudi 26 juin 2014, la commission spéciale n'a pas adopté de texte sur le projet de loi n° 635 (2013-2014) relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.*

*En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte du projet de loi déposé sur le Bureau du Sénat.*

**Texte en vigueur**

—

**Texte du projet de loi**

—

**Examen en commission**

—

Centre-Limousin-Poitou-Charentes	Centre, Limousin, Poitou-Charentes
Champagne-Ardenne-Picardie	Champagne-Ardenne, Picardie
Ile-de-France	Ile-de-France
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Nord-Pas-de-Calais	Nord-Pas-de-Calais
Normandie	Haute-Normandie, Basse-Normandie
Pays de la Loire	Pays de la Loire
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	Provence-Alpes-Côte-d'Azur

»

**Article 2**

Le chef-lieu d'une région issue d'un regroupement prévu par l'article 1<sup>er</sup> est fixé à titre provisoire par décret pris avant le 31 décembre 2015, après consultation du conseil municipal de la commune dans laquelle l'installation du siège du chef-lieu est envisagée et avis des conseils régionaux inclus dans le périmètre de la région concernée. L'avis des conseils régionaux est rendu après concertation avec des représentants des collectivités territoriales, des organismes publics et des organisations professionnelles concernées. L'avis est réputé favorable s'il n'a pas été émis dans un délai de 4 mois à compter de la transmission du projet.

La localisation du chef-lieu d'une région regroupée en vertu de l'article 1<sup>er</sup> est décidée par décret

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Examen en commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><b>Code général des collectivités territoriales</b></p> <p><i>Art. L. 4111-1.</i> — Les régions sont des collectivités territoriales.</p> <p>Elles sont créées dans les limites territoriales précédemment reconnues aux établissements publics régionaux.</p> <p><i>Art. L. 4123-1.</i> — I. — Plusieurs régions formant un territoire d'un seul tenant et sans enclave peuvent, par délibérations concordantes de leurs conseils régionaux, demander à être regroupées en une seule région. L'avis du comité de massif compétent est requis dès lors que l'une des régions intéressées comprend des territoires de montagne au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Son avis est réputé favorable s'il ne s'est pas prononcé à l'expiration d'un délai de quatre mois suivant la notification par le représentant de l'Etat des délibérations des conseils régionaux intéressés.</p>	<p>en Conseil d'État pris avant le 1<sup>er</sup> juillet 2016 après avis du conseil régional de la région regroupée en vertu de l'article 1<sup>er</sup>. L'avis est réputé favorable s'il n'a pas été émis dans un délai de 3 mois à compter de la transmission du projet.</p> <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p> <p>1° Le second alinéa de l'article L. 4111-1 est supprimé ;</p> <p>2° L'article L. 4123-1 est abrogé ;</p>	<p style="text-align: center;">—</p>

**Texte en vigueur**

—

Par dérogation aux articles L. 4132-8 et L. 4132-9, la demande de regroupement des régions prévue au premier alinéa est inscrite à l'ordre du jour du conseil régional à l'initiative d'au moins 10 % de ses membres.

Ce projet de regroupement est soumis pour avis aux conseils généraux concernés. L'avis de tout conseil général qui, à l'expiration d'un délai de trois mois suivant sa saisine par le président du conseil régional, ne s'est pas prononcé est réputé favorable.

II. — Le Gouvernement ne peut donner suite à la demande que si ce projet de regroupement recueille, dans chacune des régions concernées, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.

Cette consultation des électeurs est organisée selon les modalités définies à l'article LO 1112-3, au second alinéa de l'article LO 1112-4, aux articles LO 1112-5 et LO 1112-6, au second alinéa de l'article LO 1112-7 et aux articles LO 1112-8 à LO 1112-14. Un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales fixe la date du scrutin, qui ne peut intervenir moins de deux mois après la transmission de la dernière délibération prévue au I du présent article.

III. — Le regroupement est décidé par décret en Conseil d'Etat.

**Texte du projet de loi**

—

**Examen en commission**

—

**Texte en vigueur**

—

**Texte du projet de loi**

—

**Examen en commission**

—

3° Le chapitre IV du titre II du livre I<sup>er</sup> de la quatrième partie devient le chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> de la quatrième partie et l'article L. 4124-1 devient l'article L. 4123-1.

Article 4

Les articles 1<sup>er</sup> et 3 entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

CHAPITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX ÉLECTIONS RÉGIONALES

Article 5

L'article L. 335 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application du présent livre, la métropole de Lyon est assimilée à un département. »

Article 6

Le tableau n° 7 annexé au code électoral est

**Code électoral**

*Art. L. 335.* — Les conseillers régionaux et les membres de l'Assemblée de Corse sont élus dans les conditions fixées par les dispositions du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du présent code et par celles du présent livre.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Examen en commission**

remplacé par le tableau suivant :

«

Région	Effectif global du conseil régional	Département	Nombre de candidats par section départementale	Région	Effectif du conseil régional	Département	Nombre de candidats par section départementale
Alsace	47	Bas-Rhin	29	Alsace-Lorraine	120	Meurthe-et-Moselle	23
		Haut-Rhin	22			Meuse	8
Aquitaine	85	Dordogne	14			Moselle	32
		Gironde	38			Bas-Rhin	33
		Landes	12			Haut-Rhin	23
		Lot-et-Garonne	12			Vosges	13
		Pyrénées-Atlantiques	19			Aquitaine	85
Auvergne	47	Allier	15	Gironde	40		
		Cantal	8	Landes	12		
		Haute-Loire	10	Lot-et-Garonne	11		
		Puy-de-Dôme	22	Pyrénées-Atlantiques	19		
Bourgogne	57	Côte d'Or	19	Auvergne-Rhône-Alpes	150	Ain	14
		Nièvre	11			Allier	9

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Examen en commission**

Texte en vigueur				Texte du projet de loi				Examen en commission									
		Saône-et-Loire	21			Ardèche	8										
		Yonne	14			Cantal	5										
Bretagne	83	Côte-d'Armor	18			Drôme	12										
		Finistère	27			Isère	26										
		Ille-et-Vilaine	26			Loire	17										
		Morbihan	20			Haute-Loire	6										
Centre	77	Cher	13			Métropole de Lyon	28										
		Eure-et-Loir	15			Puy-de-Dôme	14										
		Indre	10			Rhône	10										
		Indre-et-Loire	19			Savoie	10										
		Loir-et-Cher	12			Haute-Savoie	17										
		Loiret	20														
Champagne-Ardenne	49	Ardennes	13			Bourgogne-Franche Comté	100					Côte-d'Or	21				
		Aube	13									Doubs	21				
		Marne	21	Jura	11												
		Haute-Marne	10	Nièvre	10												
Franche-Comté	43	Territoire de Belfort	8	Haute-Saône	10												
		Doubs	20	Saône-et-Loire	22												
		Jura	12	Yonne	14												

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Examen en commission**

Texte en vigueur				Texte du projet de loi				Examen en commission				
		Haute-Saône	11			Territoire de Belfort	7					
Guadeloupe	41	Guadeloupe	43	Bretagne	83	Côtes-d'Armor	17					
Ile-de-France	209	Essonne	23			Finistère	25					
		Hauts-de-Seine	29			Ille-et-Vilaine	28					
		Ville de Paris	44			Morbihan	21					
		Seine-et-Marne	23					Charente	12			
		Seine-Saint-Denis	29	Centre-Limousin-Poitou-Charentes	150	Charente-Maritime	20					
		Val-de-Marne	26			Cher	11					
		Val-d'Oise	23			Corrèze	9					
		Yvelines	28			Creuse	6					
Languedoc-Roussillon	67	Aude	12			Eure-et-Loir	15					
		Gard	20			Indre	9					
		Hérault	26			Indre-et-Loire	20					
		Lozère	5			Loir-et-Cher	12					
		Pyrénées-Orientales	14			Loiret	21					
Limousin	43	Corrèze	16			Deux-Sèvres	13					
		Creuse	10			Vienne	15					
		Haute-Vienne	23			Haute-Vienne	13					



**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Examen en commission**

Texte en vigueur				Texte du projet de loi				Examen en commission			
Lorraine	73	Meurthe et Moselle	24	Champagne-Ardenne-Picardie	106	Aisne	20				
		Meuse	9			Ardennes	11				
		Moselle	33			Aube	12				
		Vosges	15			Marne	20				
Midi-Pyrénées	91	Ariège	8			Haute-Marne	8				
		Aveyron	12			Oise	28				
		Haute-Garonne	34			Somme	21				
		Gers	9			Guadeloupe	41				
		Lot	8	Ile-de-France	150	Paris	30				
		Hautes-Pyrénées	11			Seine-et-Marne	19				
		Tarn	15			Yvelines	20				
		Tarn-et-Garonne	10			Essonne	18				
Basse-Normandie	47	Calvados	23			Hauts-de-Seine	22				
		Manche	18			Seine-Saint-Denis	21				
		Orne	12			Val-de-Marne	19				
						Val-d'Oise	17				
Haute-Normandie	55	Eure	19	Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	150	Ariège	6				
		Seine-Maritime	40			Aude	12				

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Examen en commission**

Nord - Pas-de-Calais	113	Nord	74			Aveyron	9
		Pas-de-Calais	43			Gard	21
Pays de la Loire	93	Loire-Atlantique	33			Haute-Garonne	36
		Maine-et-Loire	23			Gers	7
		Mayenne	11			Hérault	31
		Sarthe	18			Lot	7
		Vendée	18			Lozère	4
Picardie	57	Aisne	19			Hautes-Pyrénées	8
		Oise	25			Pyrénées-Orientales	14
		Somme	19			Tarn	12
Poitou-Charentes	55	Charente	14			Tarn-et-Garonne	9
		Charente-Maritime	20	Nord-Pas-de-Calais	113	Nord	74
		Deux-Sèvres	14			Pas-de-Calais	43
		Vienne	15			Calvados	23
Provence-Alpes-Côte d'Azur	123	Alpes-de-Haute-Provence	7	Normandie	102	Eure	20
		Hautes-Alpes	6			Manche	17
		Alpes-Maritimes	30			Orne	11
						Seine-Maritime	41

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Examen en commission**

		Bouches-du-Rhône	51	Pays de La Loire	93	Loire-Atlantique	35
		Var	25			Maine-et-Loire	22
		Vaucluse	16			Mayenne	10
La Réunion	45	La Réunion	47			Sarthe	17
Rhône-Alpes	157	Ain	16			Vendée	19
		Ardèche	11	Provence-Alpes-Côte d'Azur	123	Alpes-de-Haute-provence	6
		Drôme	14			Hautes-Alpes	6
		Isère	31			Alpes-Maritimes	29
		Loire	24			Bouches-du-Rhône	51
		Rhône	45			Var	27
		Savoie	13			Vaucluse	16
		Haute-Savoie	19				
				La Réunion	45	La Réunion	47

*Art. L. 338-1.* — Les sièges attribués à chaque liste en application de l'article L. 338 sont répartis entre les sections départementales qui la composent au prorata des voix obtenues par la liste dans chaque départe-

»

**Article 7**

Après le deuxième alinéa de l'article L. 338-1 du code électoral, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

**Texte en vigueur**

—

tement. Cette attribution opérée, les sièges restant à attribuer sont répartis entre les sections départementales selon la règle de la plus forte moyenne. Si plusieurs sections départementales ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la section départementale qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur chaque section départementale.

Lorsque la région est composée d'un seul département, les sièges sont attribués dans le ressort de la circonscription régionale selon les mêmes règles.

**Texte du projet de loi**

—

« Si aucun siège n'a été pourvu dans une section départementale, un siège attribué à la liste arrivée en tête au niveau régional est réattribué à la section départementale de cette liste ne disposant d'aucun siège.

« Le ou les sièges ainsi réaffectés correspondent au dernier siège ou aux derniers sièges attribués à la liste arrivée en tête au niveau régional et répartis entre les sections départementales, sous réserve du cas où il s'agirait du seul siège pourvu au titre d'un département. »

**Examen en commission**

—

**Texte en vigueur**

—

**Texte du projet de loi**

—

**Examen en commission**

—

Article 8

Les dispositions du présent chapitre entrent en vigueur lors de la première élection régionale générale suivant la publication de la présente loi. Cette élection a lieu dans le cadre des régions définies à l'article 1<sup>er</sup>.

CHAPITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES AU REMPLACEMENT DES  
CONSEILLERS DÉPARTEMENTAUX

Article 9

L'article L. 221 du code électoral est ainsi rédigé :

*Art. L. 221 [Cet article a été modifié par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral. Conformément à son article 51, l'article dans sa version modifiée par la loi du 17 mai 2013 s'applique à compter du prochain renouvellement général des conseils départementaux prévu en mars 2015, y compris aux opérations préparatoires à ce scrutin]. — En cas de démission d'office déclarée en application de l'article L. 118-3 ou en cas d'annulation de l'élection d'un binôme de candidats, il est pro-*

« *Art. L. 221. — I. — En cas de démission d'office déclarée en application de l'article L. 118-3 ou en cas d'annulation de l'élection d'un candidat ou d'un*

<b>Texte en vigueur</b> —	<b>Texte du projet de loi</b> —	<b>Examen en commission</b> —
<p>cédé à une élection partielle dans le délai de trois mois à compter de cette déclaration ou de cette annulation.</p> <p>Le conseiller départemental dont le siège devient vacant pour toute autre cause que celles mentionnées au premier alinéa est remplacé par la personne élue en même temps que lui à cet effet.</p> <p>Il n'est procédé à aucune élection partielle dans les six mois précédant le renouvellement des conseils départementaux.</p>	<p>binôme de candidats, il est procédé à une élection partielle, dans les conditions prévues au VI, dans le délai de trois mois à compter de cette déclaration ou de cette annulation.</p> <p>« II. — Le conseiller départemental dont le siège devient vacant pour toute autre cause que celles mentionnées au I est remplacé par la personne élue en même temps que lui à cet effet.</p> <p>« III. — Si le remplacement d'un conseiller n'est plus possible dans les conditions prévues au II, il est procédé à une élection partielle au scrutin uninominal majoritaire dans le délai de trois mois suivant la vacance. Les dispositions de l'article L. 191 et du deuxième alinéa de l'article L. 210-1 ne sont pas applicables à cette élection.</p> <p>« IV. — En cas de vacance simultanée des deux sièges du même canton, et si le remplacement n'est plus possible dans les conditions prévues au II, les deux sièges sont renouvelés dans le délai de trois mois dans les conditions prévues au VI.</p> <p>« V. — Si deux sièges deviennent vacants successivement dans le même canton, que le remplacement n'est plus possible dans les conditions prévues au II et que la période de dépôt des candidatures pour le remplacement du premier siège vacant n'est pas encore close, les deux sièges sont renouvelés dans le délai de trois mois suivant la dernière vacance dans les conditions prévues au VI.</p>	

**Texte en vigueur**

—

*Art. L. 223.* — Les deux conseillers départementaux élus restent en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur la réclamation.

**Texte du projet de loi**

—

« VI. — Sont applicables aux élections partielles mentionnées aux I, IV et V les dispositions prévues pour un renouvellement général, à l'exception des articles L. 192 et L. 218.

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

Article 10

À l'article L. 223 du même code, les mots : « Les deux conseillers départementaux » sont remplacés par les mots : « Le conseiller départemental ou les conseillers départementaux ».

Article 11

Les dispositions du présent chapitre entrent en vigueur lors de la première élection départementale générale suivant la publication de la présente loi.

**Examen en commission**

—

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Examen en commission

—

CHAPITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES AU CALENDRIER ÉLECTORAL

Article 12

I. — Par dérogation à l'article L. 192 du code électoral, dans sa rédaction issue de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral :

1° La première élection générale des conseillers départementaux suivant la publication de la présente loi se tiendra au mois de décembre 2015 ;

2° Sous réserve du V, 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.

II. — Par dérogation à l'article L. 336 du code électoral, dans sa rédaction issue de la même loi :

1° La première élection générale des conseillers régionaux et des membres de l'Assemblée de Corse suivant la publication de la présente loi se tien-



Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Examen en commission
<p>Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique</p> <p><i>Art. 21.</i> — A l'exception du titre II et des articles 13 à 15 et 17 à 20, la présente loi entre en vi-</p>	<p>dra au mois de décembre 2015 ;</p> <p>2° Le mandat des conseillers régionaux élus en mars 2010 prendra fin en décembre 2015. Toutefois, dans les régions regroupées en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi, le président du conseil régional gère les affaires courantes ou présentant un caractère urgent entre le scrutin et le 31 décembre 2015 ;</p> <p>3° Les conseillers régionaux élus en décembre 2015 tiennent leur première réunion :</p> <p><i>a)</i> Le lundi 4 janvier 2016 dans les régions résultant d'un regroupement prévu par l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi ;</p> <p><i>b)</i> À la date prévue par l'article L. 4132-7 du code général des collectivités territoriales dans les autres régions ;</p> <p>4° Le mandat des conseillers régionaux élus en décembre 2015 prendra fin au mois de mars 2020 ;</p> <p>5° Le mandat des membres de l'Assemblée de Corse élus en décembre 2015 prendra fin en mars 2020.</p> <p>III. — L'article 21 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de</p>	

<b>Texte en vigueur</b> —	<b>Texte du projet de loi</b> —	<b>Examen en commission</b> —
<p>gueur :</p> <p>1° En ce qui concerne les dispositions applicables à la Guyane, à compter de la première réunion de l'assemblée de Guyane suivant sa première élection en mars 2015, concomitamment au renouvellement des conseils régionaux et des conseils généraux ;</p> <p>2° En ce qui concerne les dispositions applicables à la Martinique, à compter de la première réunion de l'assemblée de Martinique suivant sa première élection en mars 2015, concomitamment au renouvellement des conseils régionaux et des conseils généraux.</p> <p><b>Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte</b></p> <p><i>Art. 3.</i> — A compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011, les articles LO 450, LO 456 à LO 459, LO 461 et LO 465 à LO 470 du code électoral</p>	<p>Guyane et de Martinique est ainsi modifié :</p> <p>1° Aux 1° et 2°, les mots : « mars 2015 » sont remplacés par les mots : « décembre 2015 » ;</p> <p>2° Il est complété par les dispositions suivantes :</p> <p>« Le mandat des conseillers régionaux et généraux de Guyane et de Martinique en fonction à la date de la publication de la loi n° XX du XX relative à la délimitation des régions et aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral prendra fin en décembre 2015.</p> <p>« Le mandat des membres des assemblées de Guyane et de Martinique élus en décembre 2015 prendra fin en mars 2020. »</p> <p>IV. — L'article 3 de la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte est ainsi modifié :</p>	

<b>Texte en vigueur</b> —	<b>Texte du projet de loi</b> —	<b>Examen en commission</b> —
<p>sont abrogés.</p> <p>Le titre I<sup>er</sup> du livre VI du code électoral, dans sa rédaction en vigueur à la date de publication de la présente loi organique, est applicable à l'élection des conseillers généraux prévue en mars 2011.</p> <p>Toutefois, par dérogation à l'article LO 457, le mandat des conseillers généraux élus en mars 2011 expire en mars 2015.</p> <p>Lors du renouvellement intégral prévu en mars 2015, le nombre de conseillers généraux est porté à vingt-six.</p>	<p>1° Aux troisième et quatrième alinéas, les mots : « mars 2015 » sont remplacés par les mots : « décembre 2015 » ;</p> <p>2° Il est complété par les dispositions suivantes :</p> <p>« Le mandat des conseillers généraux de Mayotte en fonction à la date de la publication de la loi n° du relative à la délimitation des régions et aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral prendra fin en décembre 2015.</p> <p>« Le mandat des membres du conseil général de Mayotte élus en décembre 2015 prendra fin en mars 2020. »</p> <p>V. — Le mandat des conseillers généraux du département du Rhône élus dans les cantons compris intégralement dans le territoire de la métropole de</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Examen en commission
<p>—</p> <p><i>Art. 47.</i> — I. — Par dérogation à l'article L. 192 du code électoral, le mandat des conseillers généraux élus en mars 2008 et en mars 2011 expire en mars 2015.</p> <p>II. — Par dérogation à l'article L. 336 du même code, le mandat des conseillers régionaux et celui des membres de l'Assemblée de Corse élus en mars 2010 expirent en mars 2015.</p> <p>III. — Aux 1° et 2° de l'article 21 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, l'année : « 2014 » est remplacée par l'année : « 2015 ».</p>	<p>Lyon prendra fin le 31 décembre 2014.</p> <p>VI. — L'article 47 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 est abrogé.</p>	<p>—</p>