

Après les déclarations de Manuel Valls , le 8 avril, dans son discours de politique générale sur le volet territorial, et l'annonce de François Hollande sur le report des élections locales le 6 mai , la réforme territoriale « s'accélère ».

Ce dossier fait le point sur l'état d'avancement des réflexions sur la nouvelle organisation territoriale au 23 mai 2014

## REFORME TERRITORIALE :

### La fin des départements annoncée

## SOMMAIRE

---

### 1. FRANCOIS HOLLANDE ACCELERE LA REFORME TERRITORIALE

- *FRANCOIS HOLLANDE ESQUISSE UN REPORT DES ELECTIONS EN 2015*  
*Localtis.Info, 6 mai 2014* p5
- *FRANCOIS HOLLANDE ENVISAGE DE REPORTER LES ELECTIONS REGIONALES DE 2015*  
*Le Figaro, 7 mai 2014* p9
- *FRANCOIS HOLLANDE ACCELERE SA REFORME TERRITORIALE*  
*Le Monde, 8 mai 2014-05-20* p11
- *REFORME TERRITORIALE : LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE VEUT IMPOSER SON RYTHME*  
*Le Monde, 13 mai 2014* p12
- *LES MULTIPLES INCONNUES DE LA REFORME TERRITORIALE*  
*Le Figaro, 15 mai 2014* p14
- *REFORME TERRITORIALE : HOLLANDE EMBARASSE SES MINISTRES*  
*La Tribune, 16 mai 2014* p15

### 2. FRANCOIS HOLLANDE : CONSULTE LES CHEFS DE PARTIS

- *REFORME TERRITORIALE : M. HOLLANDE VEUT ALLER VITE*  
*Le Monde, 19 mai 2014* p18
- *REFORME TERRITORIALE : LE GRAND FLOU DE FRANCOIS HOLLANDE*  
*L'Opinion, 19 mai 2014* p20
- *LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DEVRAIT S'EXPRIMER PROCHAINEMENT SUR LA REFORME*  
*Bulletin Quotidien, 19 mai 2014* p21
- *JEAN-CLAUDE GAUDIN « IL FAUT UN REFERENDUM »*  
*La Provence, 17 mai 2014* p22
- *REFORME TERRITORIALE : LA COURSE D'OBSTACLES DE HOLLANDE*  
*Le Figaro, 13 mai 2014* p23

- REFORME TERRITORIALE : CE QUI S'EST DIT CES DERNIERS JOURS  
Localtis.Info, 12 mai 2014 p24
- **QU'EN DISENT LES ELUS & LES ASSOCIATIONS D'ELUS**
  - LE DEPARTEMENTS SUPPRIME ...ET REMPLACE PAR QUOI ?  
Localtis.Info, 22 mai 2014 p30
  - LA FIN DES DEPARTEMENTS DES 2016 ?  
Acteurs Publics, 22 mai 2014 <sup>2</sup> p34
  - L'ADF REAFFIRME LA NECESSITE DE MAINTENIR UN « ECHELON D'ACTION  
PUBLIQUE INTERMEDIAIRE »...  
Bulletin Quotidien, 22 mai 2014 p35
  - LES GRANDES VILLES PRETES A REPENDRE LES COMPETENCES DES  
DEPARTEMENTS  
Le Monde, 22 mai 2014 p37
  - L'UMP ET L'UDI CRIENT AU « TRIPATOUILLEGE ELECTORAL »  
Le Figaro, 14 mai 2014 p38
  - BERTRAND : « LA REFORME TERRITORIALE ? J'Y CROIS »  
Le Figaro, 16 mai 2014 p39
  - COMMENT CREER DES REGIONS EFFICACES  
le Figaro, 14 mai 2014 p40
  - LA FRANCE DES REGIONS : UNE REGRESSION  
Le Figaro, 14 mai 2014 p41
  - EDOUARD BALLADUR : « LA FIN DES DEPARTEMENTS ? UNE IMPRUDENCE »  
Le Journal du Dimanche, 11 mai 2014 p42
  - CREONS DES « GRANDS DEPARTEMENTS » POUR UNE DECENTRALISATION  
REUSSIE  
Le Monde, 10 mai 2014 p43
  - SAUVONS LES DEPARTEMENTS !  
Le Monde, 10 mai 2014 p44
  - UNE AUTONOMIE FISCALE ET REGIONALE S'IMPOSE  
Le Monde, 10 mai 2014 p45
  - BENOIST APPARU : « IL FAUT SUPPRIMER LE DEPARTEMENT »  
Le Figaro, 8 mai 2014 p46
  - LA REFORME TERRITORIALE UNE DECISION LOURDE DE CONSEQUENCES POUR  
LA DEMOCRATIE  
L'Humanité, 23 avril 2014 p47
  - FUSION DES REGIONS CE QU'EN DISENT LES ELUS  
L'Opinion, 16 avril 2014 p48

### 3. SUPPRIMER UN ECHELON TERRITORIAL : QUELS SCENARIOS

- *SUPPRESSION DES DEPARTEMENTS : « RIEN N'EST POSSIBLE SANS REVISER LA CONSTITUTION »*  
*Acteurs Publics, 19 mai 2014* p51
- *LE REPORT DES ELECTIONS REGIONALES ET DEPARTEMENTALES SEMBLE ACQUIS*  
*Bulletin Quotidien, 15 mai 2014* p52
- *DEPARTEMENTS : LA SUPPRESSION NE GARANTIT PAS DES ECONOMIES*  
*la Gazette des communes, 19 mai 2014* p54
- *VALLINI : « 12 A 25 MILLIARDS DE GAIN GRACE A LA REFORME TERRITORIALE »*  
*Le Figaro, 9 mai 2014* p56
- *VERS UN CONSEILLER TERRITORIAL NEW-LOOK ?*  
*La Gazette des communes, 19 mai 2014* p58
- *FAUT-IL SUPPRIMER LA CLAUSE GENERALE DE COMPETENCE ?*  
*La Gazette des communes, 12 mai 2014* p59
- *LES FRANÇAIS PRETS A ENTERRER LES DEPARTEMENTS*  
*Journal du Dimanche, 11 mai 2014* p61

### 4. MANUEL VALLS ET LA REFORME TERRITORIALE DANS SON DISCOURS DE POLITIQUE GENERALE

- *MANUEL VALLS REMET LES DEPARTEMENTS SUR LA SELLETTE ?*  
*Localtis.Info, 8 avril 2014* p64
- *REFORME TERRITORIALE / PREMIERES CONFRONTATIONS ENTRE MANUEL VALLS ET LES ELUS*  
*Localtis.Info, 10 avril 2014* p69
- *DECENTRALISATION / MANUEL VALLS VEUT RAYER LES DEPARTEMENTS DE LA CARTE*  
*La Gazette des communes, 14 avril 2014* p72

### 5. ANNEXES

- *ORGANISATION TERRITORIALE : CLARIFICATION DES COMPETENCES ET AFFIRMATION DES REGIONS AU CŒUR DE LA REFORME*  
*Localtis.Info, 24 avril 2014* p75
- *SYNTHESE DES PRINCIPALES DISPOSITION DU PROJET DE LOI CLARIFIANT L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA REPUBLIQUE (projet qui devait être présenté en Conseil des ministres le 14 mai 2014)* p78

### [PROJET DE LOI CLARIFIANT L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA REPUBLIQUE \(LIEN\)](#)

Contact : Elisabeth BOCCARDI

☎ 04 13-31-33-54

@ [elisabeth.boccardi@cg13.fr](mailto:elisabeth.boccardi@cg13.fr)

Publié le mardi 6 mai 2014

## Réforme territoriale

### François Hollande esquisse un report des élections de 2015

**L**e chef de l'Etat préconise le report d'un an des élections régionales et départementales afin que l'on vote une fois qu'aura été actée la nouvelle carte de France faite de "onze ou douze" régions. Le projet de loi attendu à la mi-mai en Conseil des ministres pourrait être modifié en ce sens. François Hollande entend en outre "accélérer" la réforme. Et considère comme Manuel Valls que "les conseils généraux ont vécu". De quoi créer une certaine confusion autour d'une réforme censée apporter de la "lisibilité".

François Hollande et le gouvernement envisagent désormais de faire la réforme territoriale - suppression des départements et réduction drastique du nombre des régions - avant les nouvelles élections régionales et cantonales, ce qui implique de reporter ces scrutins de 2015 à 2016.

"Si c'est 2016, ça permettrait d'avoir le temps. Je pense que ça serait intelligent de faire des élections régionales et départementales avec le nouveau découpage", a en effet déclaré François Hollande ce mardi 6 mai lors de son interview matinale sur BFMTV et RMC. "Je pense que douze régions ou onze régions, la moitié, pourraient être la bonne carte de notre territoire, et pour les départements, j'ai moi-même été président de conseil général, une réforme majeure doit être portée, il n'y a plus de temps à perdre", a ajouté le président de la République. "Il faut aller vite sur les réformes de notre territoire", a-t-il indiqué, tout en se disant "très attaché aux territoires". Et le chef de l'Etat d'insister : "Je considère qu'aujourd'hui toutes ces structures ne

sont plus lisibles pour les Français. Il faut à la fois de la proximité et en même temps de l'efficacité, donc j'ai demandé au gouvernement de Manuel Valls d'accélérer la réforme territoriale". "On verra qui sont les réformateurs et qui sont les conservateurs", a-t-il prévenu. Avec une phrase couperet. "Je pense que les conseils généraux ont vécu", a aujourd'hui lâché celui qui affirmait le 18 janvier en Corrèze : "Je sais ce que ça représente, un département. Ils gardent leur utilité (...) et je ne suis donc pas favorable à leur suppression pure et simple".

Le calendrier tel qu'exposé par Manuel Valls dans sa déclaration de politique générale le 8 avril prévoit de "diviser par deux" le nombre des régions au plus tard au 1er janvier 2017, de supprimer les départements "à l'horizon 2021" et de refondre la carte des intercommunalités d'ici à 2018. Et c'est effectivement ce qui figure dans le "projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République" qui devait être présenté en Conseil des ministres le 14 mai (voir notre article du 24 avril, avec l'avant-projet en téléchargement) : remise des propositions des régions avant le 30 juin 2015, présentation par le gouvernement d'une nouvelle carte des régions au 31 mars 2016, inscription de cette nouvelle carte dans la "loi spécifique adoptée avant le 1er janvier 2017". Pour les départements en revanche, la version du projet de loi qui a circulé ne dit rien de précis, seul l'exposé des motifs indiquant qu'un "débat sera engagé sur l'avenir des départements."

Mais le 29 avril, en présentant son programme de stabilité aux députés, Manuel Valls avait envisager d'aller "plus vite encore". Et le lendemain, il s'était dit prêt à "examiner" l'idée d'un

Publié le mardi 6 mai 2014

## Réforme territoriale

### François Hollande esquisse un report des élections de 2015

report des élections régionales et départementales. "Il serait important que lors des prochaines élections régionales, les Français sachent déjà exactement dans quel cadre institutionnel ils votent", déclarait-il sur France-Inter (voir notre article du 30 avril).

Selon une source gouvernementale, ce report pourrait figurer dans le projet de loi, moyennant du coup une reprogrammation d'une semaine - du 14 au 21 mai - du passage de ce texte en Conseil des ministres.

#### **Pour l'ARF, le calendrier actuel était en effet intenable**

Les propos de Manuel Valls puis de François Hollande font suite à plusieurs interpellations. Ainsi, le président de l'Association des régions de France (ARF), Alain Rousset, réclame depuis plusieurs jours un "calendrier réaliste". Dans un courrier daté du 30 avril adressé à Matignon, le président de l'ARF et de la région Aquitaine écrit : "Le calendrier qui résulterait du projet de loi est totalement intenable et doit être revu dans son ensemble".

D'autres élus ont tenu à peu près le même discours, qu'il s'agisse par exemple du président du groupe PS du Sénat, Didier Guillaume, ou du président de la région Lorraine, Jean-Pierre Masseret. Celui-ci s'est étonné qu'en l'état actuel du projet, les électeurs aient à élire en mars 2015 des conseils régionaux sur la base du découpage actuel, alors que les régions seraient fusionnées moins de deux ans plus tard : "Les électeurs seront appelés à se prononcer sur un avenir encore en discussion".

Manuel Valls "est bien conscient que c'est diffi-

cile de nous envoyer aux élections l'année prochaine", alors même qu'il a programmé la disparition des élus départementaux, rapportait de même dès le 22 avril Claudy Lebreton, le président de l'Assemblée des départements de France (ADF), à sa sortie de Matignon.

Se référant justement à cette rencontre du 22 avril entre le Premier ministre et des représentants des conseils généraux et régionaux, Alain Rousset, dans son courrier du 30 avril, déplore d'ailleurs le "net décalage" du projet de loi avec la teneur de l'entrevue. Les régions "regrettent vivement que le projet de loi ne tienne pas compte de leurs propositions".

Sur le fond, le président de l'ARF considère que la loi doit "définir précisément une répartition des compétences exclusives aux régions" et qu'hormis "deux ou trois compétences qui peuvent rester partagées (notamment la culture et le sport), l'ensemble des compétences doivent être confiées de manière exclusive à une collectivité". Il estime aussi que le projet de loi "ne traite pas de l'indispensable" : "La réforme de l'Etat et de sa présence sur le territoire". Et que le regroupement des régions doit être apprécié en tenant compte de la suppression de l'échelon départemental "pour éviter de lâcher' des territoires". "En d'autres termes, les très grandes régions se justifient si les départements perdurent"... Un soutien aux départements que l'on n'attendait pas forcément. Mais qui est finalement assez logique étant donné la vision de la région que défend Alain Rousset.

#### **Un mandat de huit ans ?**

"Nous devons faire évoluer nos institutions. Plus

Publié le mardi 6 mai 2014

## Réforme territoriale

### François Hollande esquisse un report des élections de 2015

vite cela sera décidé, mieux cela sera. Si cette réforme peut être bouclée avant 2016 comme en visagée par le président de la République ce matin, il deviendra normal et logique que les élections aient lieu sur la base du nouveau paysage plutôt que dans une période d'interrogations et d'incertitudes", a réagi ce 6 mai Martin Malvy, le président de la région Midi-Pyrénées.

Mais les propos de François Hollande ont aussi provoqué des réactions fort hostiles. "Il n'a pas dit que c'était fait, mais la ficelle est un peu grosse (...) On ne peut pas dans notre pays se comporter comme dans une République bananière. Le gouvernement ne peut pas ainsi manipuler les calendriers électoraux à son gré", a par exemple lancé Jean-Christophe Lagarde, le secrétaire général de l'UDI. Toujours à l'UDI, le président de Côte d'Or, François Sauvadet, juge "choquant" qu'"un président de la République annonce comme ça, un mardi matin au détour d'une interview, le report des élections départementales et régionales après avoir modifié la quasi-totalité des modes de scrutins en moins de deux ans".

D'aucuns rappellent aussi que les élections cantonales et régionales ont déjà été repoussées d'un an. Et donc qu'en cas de nouveau report, le mandat des élus actuels aura été de non plus six mais huit ans. André Chassaigne par exemple, le chef de file des députés Front de gauche, es time qu'un tel allongement "n'est pas très sérieux", réclamant par ailleurs "des référendums" dans toutes les régions concernées par d'éventuels changements, sans évoquer de référendum national.

Interrogé mardi dans les couloirs de l'Assemblée, le secrétaire d'Etat à la Réforme territo-

riale, André Vallini, a jugé "périlleux" de soumettre la réforme à référendum, tout en précisant ne "pas y être opposé par principe". Un référendum national serait-il préférable à des référendums régionaux ? "Ah, je crois, oui", a estimé l'ancien président du conseil général de l'Isère, ajoutant : "Je ne désespère pas, loin de là - et c'est mon job, ma mission - que cette réforme puisse être votée à l'Assemblée nationale et même au Sénat, parce que chez les élus, de droite comme de gauche, il y a beaucoup de réformateurs, et aussi des conservateurs".

#### Et pendant ce temps, Marylise Lebranchu...

Malgré le brouhaha des petites phrases, malgré les virages, la ministre de la Décentralisation semble pour sa part imperturbable, prête à continuer à faire sereinement avancer la réforme... Il faut imaginer des dispositifs institutionnels différents suivant les régions et notamment suivant que les territoires sont ruraux ou urbains, a affirmé ce 6 mai dans la matinée, à l'Assemblée nationale, la ministre en charge de la décentralisation. Lors de la séance des questions sans débat, Marylise Lebranchu était interrogée sur l'approche du gouvernement concernant "l'évolution des structures territoriales".

Pour évoquer les zones urbaines, la ministre a cité l'exemple de la métropole du Grand Paris, qui doit voir le jour le 1er janvier 2016. "Il faut qu'il y ait sans doute une disparition des départements" sur le territoire de la future métropole, a-t-elle dit, en ajoutant qu'"il faut

Publié le mardi 6 mai 2014

## Réforme territoriale

### François Hollande esquisse un report des élections de 2015

voir comment". Elle a justifié cette orientation en s'appuyant sur l'étude d'impact qui sera remise au cours de l'été. Une étude qui démontrerait que la suppression des départements de Paris et de la Petite Couronne permettrait à la fois "une attribution plus juste des compétences" et une réduction des inégalités de richesses.

S'agissant des départements ruraux, "j'en appelle à une réflexion avec les intercommunalités pour qu'on puisse garantir aux communautés de communes rurales aussi l'égalité d'accès aux services de nos concitoyens", a-t-elle indiqué. La ministre n'a pas évoqué explicitement la question de la suppression ou non des départements en milieu rural. "Le débat est extrêmement ouvert", avait-elle dit au début de son intervention.

Marylise Lebranchu a rappelé qu'elle comptait beaucoup sur les conférences territoriales de l'action publique pour définir localement l'organisation des compétences entre les collectivités, dans le cadre de "délégations de compétences". Ici, une région pourrait gérer les collèges, tandis qu'ailleurs ce pourrait être l'intercommunalité, a-t-elle indiqué à titre d'exemple.

C. Mallet, avec AFP

**23/04/2014** [Nouvelle organisation territoriale : le Premier ministre lance la concertation](#)

**10/04/2014** [Réforme territoriale : première confrontation entre Manuel Valls et les élus](#)

**08/04/2014** [Manuel Valls remet les départements sur la sellette](#)

*Localtis.info, un service de la Caisse des Dépôts. Tous les jours sur [www.localtis.info](http://www.localtis.info), une nouvelle édition, réalisée par une équipe de journalistes spécialisés, explore ce qui fait l'actualité des collectivités dans tous leurs domaines de compétences.*

*Abonnez-vous gratuitement à nos newsletters et à nos alertes thématiques. Ecrivez-nous à [Communication.Localtis@caissedesdepots.fr](mailto:Communication.Localtis@caissedesdepots.fr)*

## A lire sur Localtis

**24/04/2014** [Organisation territoriale : clarification des compétences et affirmation des régions au coeur de la réforme](#)



**Je suis abasourdi de voir que le président ait pu consacrer une interview sur les deux premières années de son quinquennat à parler de tripataillage électoral et de report d'élections**

JEAN-FRANÇOIS COPE  
PRÉSIDENT DE L'UMP

# François Hollande envisage les élections régionales de

Le président de la République a annoncé son intention d'accélérer le calendrier de décontenter aussi bien les élus de droite que ceux de gauche. Pour certains, il

FRANÇOIS-XAVIER BOURMAUD  
AVANT DE  
@AnneRovan  
@fbourmaud @AnneRovan

DEUX ANS pour pour jour après son élection à la présidence de la République et alors qu'il enregistre des records d'impopularité dans l'opinion, François Hollande a repris la parole. Il était mardi l'invité de BFMTV et RMC. Une heure durant, le chef de l'État s'est efforcé de purger les échecs des deux premières années de son quinquennat, se justifiant à de nombreuses reprises, exprimant parfois des regrets, se montrant souvent pugnace. « Ce genre d'excuse lui manquait. Il n'est jamais aussi bon que dans l'hubris et la castagne », s'émerveille-t-on dans son

entourage. C'était, selon les mots d'un proche, « un retour sur lui ».  
Au-delà de l'acte de contrition sur ses deux premières années « gâchées » selon le vocabulaire de l'opposition, François Hollande s'est surtout livré à son exercice favori, la tactique politique, en activant deux grosses ficelles. Le chef de l'État a ainsi remis sur le tapis la question du droit de vote des étrangers aux élections locales cher à l'électorat de gauche (lire page 4) et proposé le report d'un an des élections régionales et cantonales.  
Initialement prévues en 2015, elles pourraient finalement se dérouler en 2016. « J'ai demandé au gouvernement de Maman Valls d'accélérer la réforme territoriale », a indiqué le chef de l'État, bousculant au passage le calendrier du pre-

mier ministre qui, lors de son discours de politique générale, avait fixé à 2017 la fusion des régions et à 2021 la suppression des conseils généraux, avant de se montrer un peu plus flou. « Je vais procéder à une consultation des principaux chefs de partis politiques pour que nous puissions, pour les élections régionales et cantonales à venir, avoir un nouveau découpage pour les régions », a poursuivi le chef de l'État. « Si c'est 2016, ça permettrait d'avoir le temps. Je pense que ce serait intelligent de faire des élections régionales et départementales avec le nouveau découpage », a-t-il ajouté.  
La ficelle ? S'il paraît logique - « intelligent », selon le chef de l'État - d'organiser le scrutin régional après le redécoupage, cela est surtout indispensable au regard du

code électoral. Lequel stipule qu'« il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées ». Mais surtout, la manœuvre lui permet d'évisérer le spectre d'une nouvelle défaite électorale après celle, avérée, des municipales et celle, annoncée, des européennes. À tout le moins de repousser une nouvelle déroute d'un an, le temps de laisser arriver le « retour-nement économique » qu'il a promis aux Français. La réforme lui permet aussi de se poser en réformateur et de renvoyer la droite à son « conservatisme ».  
« C'est difficile de faire autrement. Il est impossible de demander aux Français de voter l'un prochain sans qu'ils sachent pour combien de temps ils élisent leurs



François Hollande et le journaliste de RMC et BFMTV Jean-Jacques Bourdin, mardi.



**Je suis satisfait de l'éventualité d'un report en 2016 des élections régionales et départementales. Ainsi, nous aurons dix-huit mois pour repenser l'architecture de nos territoires**

DIDIER GULLAUME  
PRÉSIDENT DU GROUPE PS AU SÉNAT

## Fusions, suppressions... la voie étroite du président

Il Y A L'UIN de la coupe aux lèvres. Le gouvernement peut fusionner deux régions par un simple décret en Conseil d'État. Une loi n'est pas nécessaire. Mais l'exécutif doit, au préalable, obtenir le consentement des élus concernés. Or aucun gouvernement n'y est parvenu à ce jour.  
Au plan juridique, deux régions peuvent émettre le souhait de fusionner. Chaque conseil régional doit donner son feu vert par un vote adopté en séance plénière, de même que la majorité des conseils généraux de la région. C'est alors seulement que le gouvernement peut prononcer la fusion.  
Les conseils régionaux ont aussi la faculté de consulter leurs habitants par référendum. Si le oui l'emporte et si la moitié des inscrits a pris part au scrutin, le référendum a une portée contraignante pour le conseil régional. Dans le cas contraire, il n'est que consultatif.  
Dans les deux cas, en dépit des efforts méritoires du secrétaire d'État à la Réforme territoriale, André Vallini (PS), le risque est grand que seules quelques régions acceptent de fusionner, telles les deux Normandie ou la Bourgogne et la Franche-Comté.  
Le calcul du chef de l'État n'est pourtant pas sans risque. Si le socialisme

exiger une révision constitutionnelle. L'article 72 de la Constitution prévoit en effet que « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions (...) ». La fusion des départements au sein de douze « super-régions » nécessiterait donc une loi constitutionnelle. Ce texte devrait d'abord être adopté par chacune des deux Assemblées à la majorité absolue.  
Or il est plausible que le Sénat - dont la moitié des membres sera renouvelé en septembre et qui devrait basculer à droite - refuse d'approuver ce projet de loi constitutionnelle. En outre, dans l'hypothèse où la Haute Assemblée donnerait son feu vert, il faudrait ensuite que la réforme soit approuvée par le Parlement réuni en congrès à Versailles à une majorité des trois cinquièmes.  
L'objectif du président est de reprendre l'initiative et de rejeter sur le centre et la droite la responsabilité du statu quo. Si le Sénat, reconquis par l'UMP et l'UDI en septembre, s'oppose ensuite à la réforme territoriale, Hollande aura beau jeu de prendre la pose du reformateur qui a coupé les ailes. « On verra alors qui sont les conservateurs et qui sont les réformateurs », a jube le président, qui paraît considérer son initiative comme un coup de maître.

Le calcul du chef de l'État n'est pourtant pas sans risque. Si le socialisme municipal s'est effondré en mars dernier, il demeure encore le socialisme départemental et régional. La majorité des conseils généraux et la quasi-totalité des conseils régionaux sont aujourd'hui dirigés par la gauche. Or François Hollande, ancien président du conseil général de la Corrèze, semble tenir pour acquise la défaite de ses amis lors des élections régionales et des élections cantonales, actuellement prévues en 2015.  
**En déclarant que « les conseils généraux ont vécu », Hollande risque de creuser le fossé entre lui et ce qui demeure du « socialisme local »**  
L'analyse et l'initiative du président ne peuvent que déplaire aux élus PS, PC, écologistes et radicaux de gauche qui dirigent les exécutifs des régions et de la majorité des départements. Ceux-ci ne soutiendraient pas plus que la droite une réforme territoriale qui aboutirait à la disparition d'une partie d'entre eux. En déclarant sur RMC et BFMTV que « les conseils généraux ont vécu », Hollande risque de creuser le fossé entre lui et ce qui demeure du « socialisme lo-

cal », qui avait contribué à sa victoire en 2012.  
S'en remettre à des référendums locaux ne peut pas une méthode vouée à des succès. En juillet 2003, les Corses avaient repoussé par référendum un projet de création d'une assemblée territoriale unique dans l'île, qui aurait exercé les prérogatives jusqu'alors dévolues aux deux départements. En décembre 2003, les électeurs de Guadeloupe et de Martinique avaient rejeté le projet d'une collectivité territoriale unique dans chacune de ces îles, gérée à la fois par un département et une région. En janvier 2010, un nouveau référendum local, en Martinique et en Guyane, a eu pour résultat un double non. En avril 2013, les Abacostiens ont refusé la création d'une collectivité territoriale unique regroupant la région et les deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. L'attachement à l'existant et au familiar l'a toujours emporté chez les votants. L'abstention s'est élevée de 40 % en Corse en 2003 à 72 % en Guyane en 2010.  
Reste l'arme fatale du référendum national pour fusionner douze « super-régions » et tous les départements. Mais un tel référendum, prévu par l'article 89 de la Constitution, exigerait d'abord que le projet de loi constitutionnelle obtienne le feu vert du Sénat - de pouvoir être soumis aux Français. ■





POLITIQUE

## François Hollande accélère sa refonte territoriale

### La suppression des conseils généraux et le report des élections locales de 2015 en 2016 sont désormais envisagés

Après avoir fait adopter pacte de responsabilité et trajectoire budgétaire par le Parlement, François Hollande a l'intention d'accélérer le rythme des réformes. Et c'est sur celle des collectivités locales qu'il a pris le parti de s'engager plus rapidement.

« J'ai demandé au gouvernement de Manuel Valls d'accélérer la réforme territoriale », a expliqué le président sur RMC et BFM-TV, mardi 6 mai. « Je pense que les conseils généraux ont vécu », a estimé le chef de l'Etat, qui ne s'était jamais tant avancé sur ce dossier sensible de la suppression des assemblées départementales et de la réduction drastique du nombre des régions.

Corollaire politique de cette annonce, M. Hollande a également envisagé un report d'un an des futures élections régionales et cantonales de 2015 à 2016. Pour lui, il « serait intelligent » de tenir ces élections « avec le nouveau découpage » territorial sur lequel planche l'équipe de M. Valls. Le chef de l'Etat a annoncé qu'il entendait « procéder à une consultation des principaux chefs des partis politiques ». Sans pour autant amadouer les représentants de l'opposition, qui après avoir, pour certains, revendiqué la suppression des départements, ont tôt fait de fustiger des « tripartouillages ».

« Le gouvernement ne peut pas ainsi manipuler les calendriers électoraux, à son gré, en fonction de ses intérêts particuliers et politiques », a protesté le secrétaire général de l'UDI, Jean-Christophe Lagarde. Alors qu'à l'UMP, Valérie Pécresse compare M. Hollande à « un chef d'Etat de république bananière », son président, Jean-François Copé estime, lui, que le président a « peur de perdre - les élections - en 2015 et préfère les décaler à 2016 ». Par avance, M. Hollande avait cherché à contrer ces attaques en se plaçant dans le camp du progressisme territorial : « On verra qui sont les réformateurs et qui sont les conservateurs », avait-il instillé.

Pourquoi avoir décidé d'« accélérer » ? « Si l'on met trop de temps pour engager cette réforme, elle risque de ne pas se faire », insiste André Vallini, secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, qui a lui-même plaidé auprès du chef de l'Etat, pour une accélération de la réforme et un report des élections.

Dans sa déclaration de politique générale, le 8 avril, Manuel Valls avait annoncé une division « par deux » du nombre des régions au plus tard au 1er janvier 2017, une refonte de la carte des intercommunalités d'ici à 2018 et une suppression des conseils généraux « à l'horizon 2021 ». Un mois plus tard, l'exécutif entend mettre les bouchées doubles. « L'objectif est que tout ait été voté d'ici

à 2017 et qu'au 1er janvier 2017, le président puisse dire qu'il a fait le mariage pour tous, résorbé les déficits et réformé l'organisation territoriale de la République », indique un de ses proches.

Quant au report des scrutins départementaux et régionaux, il avait été évoqué le 16 avril en conseil des ministres, M. Vallini ayant posé la question. « Le débat doit s'engager », avaient soigneusement esquivé MM. Hollande et Valls. A l'évidence, après que les associations d'élus (l'Assemblée des départements de France, l'Association des régions de France et l'Association des maires de France) se furent prononcées pour un report, le gouvernement a évolué. « Les trois plus grandes associations d'élus transpartisanes nous disent toutes qu'il faut reporter les élections, ainsi que les sénateurs et députés de droite comme de gauche », note M. Vallini.

Si l'exécutif s'attend à de logiques remous avec les présidents de conseils généraux socialistes, l'on minimise dans ses rangs le risque électoral que pourrait constituer un scrutin local rapproché de la présidentielle. « Si les élections locales doivent être mauvaises, ce qui n'est pas sûr, je ne vois pas pourquoi elles influeraient sur la présidentielle », estime un proche du chef de l'Etat.

**David Revault d'Allonnes ■**



## Réforme territoriale : le président de la République veut imposer son rythme

L'exécutif réfléchit aux ressorts légaux qui permettraient de mener ce projet à bien d'ici à 2015

Le président de la République veut accélérer la réforme des collectivités territoriales. Il recevra à l'Élysée, à partir du 14 mai, les responsables de toutes les formations politiques représentées au Parlement. Son intention est d'arriver à un nouveau découpage des régions — « onze ou douze régions, la moitié » de leur effectif actuel, selon lui. Pour ce qui concerne les départements, il « pense que les conseils généraux ont vécu », a-t-il indiqué, laissant entendre leur suppression. Le chef de l'État souhaite que ces réformes soient abouties « pour les prochaines élections régionales et départementales », dont il envisage le report de 2015 à 2016.

**Peut-on regrouper les régions sans changer la loi ?** Le code général des collectivités territoriales prévoit que les limites des régions sont modifiées par la loi après consultation des conseils départementaux et des conseils régionaux concernés. Toutefois, si ces mêmes conseils départementaux et régionaux ont émis un avis favorable, un décret en Conseil d'État procède à la modification.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 prévoit également que « la modification des limites des collectivités territoriales peut donner lieu à la consultation des électeurs ». Les modalités de cette consultation ont été arrêtées par la loi organique du 2 août 2003. Si la proposition soumise au référendum local recueille la majorité des suffrages exprimés, repré-

sentant la moitié au moins des électeurs inscrits, son adoption s'impose à l'exécutif régional. Sinon, le vote n'est que consultatif.

**La suppression des conseils généraux nécessite-t-elle de modifier la Constitution ?** Supprimer purement et simplement les départements appellerait à coup sûr une modification de la Constitution. L'article 72 alinéa 1 précise en effet que « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer ». Le même article réserve toutefois à la loi la possibilité de créer « toute autre collectivité territoriale, le cas échéant en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa ».

Dans sa décision du 9 mai 1991 sur le statut de la collectivité territoriale de Corse, le Conseil constitutionnel jugeait que « toute collectivité territoriale doit disposer d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives ». Cette condition exclut, selon le président (PS) de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Jean-Jacques Urvoas, « l'idée selon laquelle on pourrait, sans supprimer le département en tant que tel, faire seulement disparaître son instance élective ». Une loi constitutionnelle paraît difficilement évitable.

**Référendum ou Congrès du Parlement ?** Un projet de loi constitutionnelle doit d'abord être adopté par les deux assemblées dans les mêmes termes. A la différence d'un projet de loi ordinaire, le gouvernement ne peut interrompre la navette en convoquant une commission mixte paritaire.

Or, selon toute probabilité, après la déroute subie aux municipales, la gauche devrait perdre la majorité au Sénat lors du prochain renouvellement en septembre. Si la droite bloque le projet, M. Hollande ne se privera pas de lui faire porter le chapeau. L'adoption par les deux chambres suppose que se noue sur le projet de réforme une amorce de consensus transcendant les clivages droite-gauche, alors que la réforme est loin de faire l'unanimité à gauche.

Pour être adopté définitivement, le projet de loi constitutionnelle doit être approuvé par référendum ou, à l'initiative du président de la République, par le Parlement réuni en Congrès à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. La droite pousse à l'organisation d'un référendum. « Si vous êtes sincères sur ce sujet, c'est par un référendum national que cette question doit être tranchée », a lancé le député UMP Xavier

Bertrand, mercredi 7 mai, en s'adressant au premier ministre. Ce que l'Elysée rejette pour l'instant.

**Le report des élections départementales et régionales à 2016 est-il inconstitutionnel?** Des modifications de dates d'élections entraînant cessation anticipée ou prorogation de mandats électifs sont intervenues à plusieurs reprises et la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière est abondante.

Ainsi, à titre d'exemple, la loi du 16 février 2010 réduit de six à quatre ans le mandat des conseillers régionaux devant être élus en 2010 et de six à trois ans ceux des conseillers généraux devant être élus en 2011 pour permettre l'élection des conseillers territoriaux en 2014. Ce que défait la loi du 17 mai 2013 portant sur les élections locales, qui proroge d'un an, jusqu'en mars 2015, les mandats de ces mêmes conseillers départementaux (nouvelle appellation), conseillers régionaux et membres de l'Assemblée de Corse.

La jurisprudence du Conseil consti-

tutionnel est constante. Le législateur est compétent pour fixer les règles des élections locales et il peut déterminer la durée du mandat des élus. Toutefois, dans l'exercice de cette compétence, il doit se conformer à deux principes : que la modification de la durée des mandats obéisse à des motifs d'intérêt général ; que les électeurs soient appelés à exercer leur droit de suffrage « *selon une périodicité raisonnable* ».

Un nouveau report des échéances prévues en 2015 soulève deux problèmes. D'une part, celui de l'instabilité du mandat des conseillers généraux élus en 2008 qui auront vu leurs mandats passer successivement de six à sept ans puis à huit ans, ceux des conseillers généraux élus en 2011 de trois à quatre ans puis à cinq ans, et ceux des conseillers régionaux élus en 2010 de quatre à cinq ans puis à six ans, alors que la durée « normale » est de six ans. Dans ces conditions, le Conseil pourrait être amené à se poser la question de la « *périodicité raisonnable* ».

Le gouvernement pourrait-il maintenir les élections départementales en 2015 et reporter à 2016 les régionales, pour que celles-ci aient lieu

sur la base des nouvelles régions regroupées ? C'est une possibilité, mais le Conseil constitutionnel avait approuvé la modification de la durée des mandats et la concomitance de ces deux élections au motif de l'intérêt général afin de permettre, notamment, une plus forte participation du corps électoral à ces consultations.

**Le calendrier est-il tenable ?** A supposer que le gouvernement veuille organiser les élections régionales de mars 2016 dans le cadre des régions redécoupées, il lui faut avoir achevé le processus de regroupements et de fusions en mars 2015. La loi précise qu'« *il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées* ». Les candidats sont aussi tenus par le code électoral d'ouvrir un compte de campagne pendant l'année précédant la date du scrutin. Il faut donc qu'ils soient fixés à cette date.

**Patrick Roger ■**



## Les multiples inconnues de la réforme territoriale

L'Élysée et Matignon veulent laisser les hypothèses ouvertes sur la date des élections régionales.

**COLLECTIVITÉS** François Hollande a commencé mercredi à consulter les chefs de parti sur la réforme territoriale. Il a ouvert le bal avec le PS et les écologistes. L'ultime rencontre est prévue vendredi en fin d'après-midi avec Marine Le Pen, présidente du Front national. « *Le président veut faire cette réforme et veut la faire vite* », répète-t-on à l'Élysée.

Confirmant une information des *Échos*, Stéphane Le Foll, porte-parole du gouvernement, a indiqué à l'issue du Conseil des ministres que les régionales pourraient être reportées « à la fin 2015 » ou en 2016. « À ce stade, ce n'est pas décidé », explique-t-on à l'Élysée où l'on affirme que les régionales pourraient être organisées « jusqu'à la toute fin du printemps » 2019. Jusqu'ici, seule l'hypothèse d'un vote au début du printemps 2016 circulait. Ce report de quelques mois seulement des régionales et, éventuellement, des départementales - prévues initialement au printemps 2015 - impliquerait de mener tambour battant le redécoupage des régions.

Ministre chargé des Relations avec le Parlement, Jean-Marie Le Guen a précisé devant la presse parlementaire que le texte sur la réforme pourrait se faire « à Constitution constante ». C'est-à-dire sans révision de la Constitution, pourtant jugée indispensable par certains constitutionnalistes avant toute suppression des conseils généraux. François Hollande voudrait-il ressusciter le « conseiller territorial » de Nicolas

Sarkozy, cumulant les fonctions de conseiller général et conseiller régional ? Il est peu probable qu'il remette en selle une réforme qu'il avait détricotée. Il serait aussi possible de supprimer le département sur le territoire des métropoles, en les fusionnant, et de conserver ailleurs une simple ossature.

« Si on remplace les conseils généraux par autre chose, la révision constitutionnelle n'est pas obligatoire. On pourrait imaginer une assemblée délibérative de responsables d'intercommunalités intervenant sur la péréquation entre intercommunalités », explique une source gouvernementale. En février à l'Assemblée, cette absorption par les métropoles avait déjà été évoquée. Et le socialiste Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France, avait dit son hostilité.



Jean-Christophe Cambadélis, à la tête de la délégation socialiste, premier des partis consultés par François Hollande, à son arrivée mercredi à l'Élysée. Photo : CHRISTOPHE MORIN/IP3

« Zigzags » et « brouillard »

Alors que les consultations ne font que commencer, l'Élysée et Matignon souhaitent laisser beaucoup

d'hypothèses ouvertes. « *Le président va consulter. Ensuite, il s'exprimera* », indique une source gouvernementale. Le ou les textes ne « seront pas à l'ordre du jour du Conseil des ministres du 21 mai », poursuit-elle.

Pour le patron de l'UMP Jean-François Copé, reçu vendredi à l'Élysée, le changement de calendrier relève du « cafouillage » et de « l'amateurisme ». « François Hollande est obsédé par l'idée d'éviter une élection cantonale et régionale qui pourrait conduire les socialistes, qui ont la quasi-totalité des régions et plus de la moitié des départements, à perdre le grisbi », a-t-il dit sur RTL en continuant à demander un référendum sur la réforme.

Quant à l'ex-ministre UMP Valérie Pécresse, candidate en Île-de-France aux régionales, elle affirme ne voir que « zigzags » et « brouillard » dans ce chantier et demande au gouvernement de « clarifier sa position avant l'été ». « Sinon, le report des élections ne sera qu'une ruse politicienne », précise-t-elle. François Fillon, convaincu qu'il s'agit d'un « rideau de fumée », serait « très étonné que cette réforme aille à son terme ». L'ex-premier ministre est opposé au regroupement des régions, « sauf à la marge ». Il n'a « pas du tout envie d'avoir demain huit ou dix barons qui n'auront de cesse que d'empêcher la mise en œuvre de réformes que l'État doit conduire ». ■

par Sophie De Ravine [£@s2rvnl](mailto:£@s2rvnl)  
et Anne Rovan [£@AnneRovan](mailto:£@AnneRovan)



## Réforme territoriale : Hollande embarrasse ses ministres

Deux ministres un peu perdus, des élus dans le brouillard, des chiffres d'économies poétiques... L'imprécision de la pensée présidentielle sur la fusion des régions et la suppression des départements présage mal de la nouvelle réforme territoriale. François Hollande et Manuel Valls devraient se voir samedi pour tenter de cadrer le débat.

**P**eu de discussion préalable, une belle dose d'improvisation, un zeste de flou artistique, telle semble être la recette d'une bonne réforme territoriale selon François Hollande. « On a dépassé le ridicule, on part dans le grotesque » a lâché un élu aussi important que ministrable devant Marilyse Lebranchu et André Vallini, en charge de la nouvelle réforme. L'absence de discussion ? Ni l'actuel secrétaire général de l'Élysée, Jean Pierre Jouyet, ni son prédécesseur, Pierre René Lemas, ne savent vraiment d'où vient l'idée de la suppression des départements et ce que le Président souhaite vraiment. Marilyse Lebranchu explique, elle, officieusement que la décision aurait été prise en décembre 2013, mais personne ne sait pourquoi le Président avait attendu la claque des municipales pour l'annoncer.

### Des prévisions à la louche

L'improvisation ? C'est André Vallini, le secrétaire d'État à la réforme territoriale qui en le mieux goûté toute la saveur. A peine le Président avait-il programmé la fin du département qu'il demandait une note à son cabinet qui s'en est trouvé fort mari : aucune étude n'a jamais été réalisée, en particulier par la Direction générale des collectivités locales, sur l'impact financier de la suppression

des départements ou d'une fusion départements région.

Le cabinet d'André Vallini a donc additionné quelques carottes avec une poignée de poireaux et concocté, sur la base des estimations de 2009 dans la cadre de la préparation de la réforme Fillon, une note estimant que « les compétences concurrentes des régions et des départements représentent 18.5 milliards soit 19% de leurs budgets. La réforme devrait permettre d'économiser entre 25% et 40% de dépenses sur ces dépenses soit entre 4.5 et 7.5 milliards d'euros ». Peut-être. Ou peut-être pas.

### Des dépenses conséquentes, et des économies... incertaines

Car les montants de dépenses évoquées concernent majoritairement des dépenses complémentaires. Pas forcément concurrentes. Le même nom de développement économique recouvre des réalités différentes et complémentaires dans les régions et départements dans le cadre de schéma de développement économique. Mais personne ne sait réellement où sont les dépenses concurrentes, donc le montant des économies. Idem pour une autre partie de la note : « en matière d'organisation la réduction du nombre de régions comme la suppression des départements devraient permettre d'économiser entre 5% et 10% des dépenses totales de

ces collectivités soit entre 5 et 10 milliards d'euros ». Or, personne n'en sait rien.

En revanche Alain Rousset sait, qu'avant de faire quoi que ce soit, la seule fusion de la région Aquitaine qu'il préside avec la région de Poitou Charentes, coûtera 20 millions d'euros à la nouvelle collectivité. Sans, bien sûr, qu'elle sache ce qu'elle va économiser dans un deuxième temps. Ernst and Young avait d'ailleurs réalisé en 2009 une enquête où était montré qu'il fallait plusieurs années d'augmentations de dépenses avant que la suppression des départements permettent des économies.

### Les ministres en savent pas quoi faire

D'ailleurs les rédacteurs de la note de travail pour André Vallini sont si peu persuadés de la pertinence de leur note qu'ils l'ont terminé par une phrase qui donne la mesure de leur incertitude : « ces éléments de chiffre restent nécessairement des ordres de grandeur, ce qui explique l'amplitude de la fourchette évoquée et dépendront in fine des choix qui seront réalisés et adoptés par le Parlement ».

Les deux ministres ne savent pas trop quoi faire et Matignon, qui leur avoue

qu'il n'y a rien de tranché, ne leur est pas d'un grand secours. Marylise Lebranchu a même envisagé même un passage devant le Congrès réuni à Versailles pour faire passer la nouvelle réforme. Elle avait même fait un comptage estimant que pour l'instant il ne manquerait que 28 voix au texte. Et même moins si, comme le souhaite André Vallini, on rajoutait un texte sur la responsabilité pénale du Président de la République ou l'indépendance du Syndicat de la

Magistrature que pourrait difficilement contester l'opposition. Jean Marie Le Guen a mis un coup d'arrêt aux spéculations en indiquant qu'il n'y aurait pas de Congrès à Versailles. Mais comme personne ne sait ce que pense vraiment le Président... Dans le flou, chacun essaie d'interpréter les signes. Le plus navrant pour eux a été de voir paraître au Journal Officiel le décret permettant aux 4300 fonctionnaires d'Etat des parcs et des ateliers de demander

leur rattachement à la fonction publique territoriale. Ce décret était attendu depuis 4 ans et demi et il a été publié une semaine après que François Hollande ait demandé la suppression des départements ! D'un côté on demande des économies, de l'autre on augmente les effectifs. Tout n'est pas encore under control... ■

*par Jean-Pierre Gonguet*



**FRANCOIS HOLLANDE CONSULTE LES CHEFS DE  
PARTIS**

# Réforme territoriale : M. Hollande veut aller vite

Le chef de l'Etat a consulté les représentants des partis politiques.

Un projet de loi pourrait être présenté en juin

Le fera-t-il à la télévision ou par écrit ? Sous la forme d'un entretien avec un journaliste ou d'une adresse directe aux Français ? Si rien n'est encore tranché sur la façon dont François Hollande souhaite s'exprimer, une chose est à peu près sûre : c'est dans une douzaine de jours, entre la fin du mois de mai et le début du mois de juin, que le président de la République devrait détailler le contenu et le calendrier de la future réforme territoriale.

Ce délai ne doit rien au hasard. Intervenir plus tôt ne lui semble pas judicieux : d'ici là, l'actualité politique sera dominée par les élections européennes du 25 mai, et le chef de l'Etat ne souhaite pas « mélanger les séquences ». Mais trop attendre lui paraît dangereux : compte tenu de l'intensité des débats que suscite la réforme, il pense qu'un calendrier resserré est le meilleur gage de la réussite. C'est aussi l'opinion d'André Vallini, le secrétaire d'Etat à la réforme territoriale : « Une réforme aussi importante doit se faire vite, sinon elle s'enlise. »

## Nouvelle instance

Aller vite, donc. Mais pour quoi faire ? A ce stade, François Hollande est convaincu d'une chose : une réforme est souhaitée mais il n'y a pas de consensus sur son contenu. C'est la conclusion qu'il tire des quatorze rendez-vous qu'il a organisés dans le salon vert de l'Elysée avec les représentants des partis politiques, mercredi 14, jeudi 15 et vendredi 16 mai. « Tout le monde a joué le jeu. Tout le monde est d'accord pour dire qu'il y a une nécessité de réformer l'organisation terri-

toriale. Après, chacun a son avis sur ce qu'il faut faire. Personne n'a dit : "je prends la réforme clé en main" », résume un conseiller.

S'agissant des régions, le chef de l'Etat retient de ces entretiens un accord général sur l'objectif qu'il s'est fixé d'en diviser le nombre par deux. Mais il a aussi pu constater à quel point il sera difficile de redessiner la carte régionale : « Sur le principe, tout le monde signe, mais dès qu'on se met à parler concrètement de ce que pourraient être les frontières des futures régions, chacun reprend sa casquette d'élu local et ça devient compliqué », observe-t-on à l'Elysée.

Au sujet des départements, le débat est plus complexe. François Hollande l'a dit : « Les conseils généraux ont vécu. » Reste à savoir ce que cela signifie. Les supprimer purement et simplement nécessite une révision constitutionnelle. Pour cela, deux voies sont possibles : consulter les Français par référendum ou réunir le Parlement en Congrès et parvenir à y obtenir une majorité des trois cinquièmes.

Compte tenu de son impopularité, le chef de l'Etat n'envisage pas de référendum. « Ce n'est absolument pas à l'ordre du jour », assure-t-on à l'Elysée. Reste l'option du Congrès. Si elle n'est pas écartée, elle n'en est pas moins très risquée : « Les socialistes sont divisés, les communistes sont attachés à l'échelon départemental et, au centre et à l'UMP, ceux qui sont d'accord sur le fond risquent de voter contre pour ne pas donner l'impression qu'ils aident Hollande », résume un proche du président.

Ne pas réviser la Constitution est donc le plus prudent. Mais, s'il

choisit cette option, le chef de l'Etat sera contraint de revoir à la baisse ses ambitions. Sans révision constitutionnelle, il est impossible de supprimer une assemblée délibérative. On peut en revanche envisager de transformer celles qui existent déjà. Concrètement, cela signifierait que l'actuel conseil

général serait remplacé par une nouvelle instance. Dans ce cas de figure, deux options sont imaginées : l'une serait de faire siéger au niveau départemental une partie des conseillers régionaux ; l'autre de créer à l'échelle du département une assemblée constituée des présidents d'intercommunalités.

La seconde plaît davantage que la première. « Au cours de ses entretiens, le président a pu constater que l'idée d'une représentation des intercommunalités au niveau départemental semble intéresser pas mal de monde », dit-on à l'Elysée. La principale mission de cette assemblée pourrait être d'assurer la péréquation, la « solidarité entre les territoires » étant l'un des objectifs que le chef de l'Etat assigne à la réforme territoriale.

C'est sur ces différents scénarios que l'exécutif doit plancher dans les prochains jours. François Hollande et Manuel Valls ont prévu d'en discuter samedi 17 mai. Mardi, le sujet sera au cœur du petit-déjeuner hebdomadaire organisé à Matignon. Jeudi, enfin, un séminaire est prévu entre les ministres concernés par la réforme et les parlementaires socialistes. « L'idée est de se donner la semaine pour affiner tech-

niquement, juridiquement et politiquement le scénario qui sera finalement retenu », explique l'Elysée.

Une fois les arbitrages rendus, tout devrait ensuite aller très vite. La présentation du ou des projets de loi en conseil des ministres pourrait ainsi avoir lieu dès le début du mois de juin, afin de permettre une première lecture à l'Assemblée nationale ou au Sénat avant l'été.

Reste la question du report des élections prévues en mars 2015. Sur ce point, le chef de l'Etat l'a répété à ses interlocuteurs qui le soupçonnent de vouloir retarder une consultation qui s'annonce difficile pour son camp : son but « n'est pas de reporter les élections mais de se mettre d'accord très vite », assure un conseiller. Dans ce cas, le scrutin pourrait n'être repoussé que de quelques mois et avoir lieu à l'automne 2015. ■

THOMAS WIEDER

## Les principaux partis divergent sur les pistes évoquées.

PENDANT TROIS JOURS, François Hollande a consulté à l'Élysée les chefs des principales formations politiques sur son projet de réforme territoriale. Quelles sont leurs positions respectives ?

**Parti socialiste** Pour le PS, qui soutient la future réforme, l'exécutif doit procéder à une « clarification rapide ». Favorable à une réduction du nombre de régions et à la suppression du conseil général « tout en gardant un service de proximité » relié au niveau régional, le PS plaide pour un projet de loi posant le cadre général avant l'été, quitte à entrer dans les détails à l'automne. Quant à la mise en place de la réforme, le parti se dit « ouvert » : « Dans six mois ou dans un an, ce qui compte c'est que tout le futur dispositif soit clair au moment des élections », explique son premier secrétaire, Jean-Christophe Cambadélis.

**Europe Ecologie-Les Verts** Les écologistes sont favorables à la suppression des conseils généraux

et à un renforcement des intercommunalités, mais leurs futurs membres devront être élus au suffrage universel direct. EELV plaide pour une « vraie régionalisation » et la division par deux du nombre de régions. « Nous pensons que les régions doivent être faites sur la base des identités régionales et territoriales », explique François de Rugy, le président du groupe écologiste à l'Assemblée.

**Radicaux** Le PRG n'est pas opposé à la refonte des régions, ni hostile à la suppression des départements en zones urbaines, mais il demande à l'exécutif de ne pas se précipiter. « Nous sommes d'accord pour réformer mais nous devons savoir ce que l'on fait, pourquoi, comment et où on veut aller. Le coup d'accélérateur est trop fort », indique son président, Jean-Michel Baylet.

**Front de gauche** La gauche du PS est globalement hostile au projet. Le Front de gauche regrette une « vision court-termiste » et opportuniste avec l'organisation d'une

refonte « autour d'un tapis vert, entre gens de Paris », selon André Chassaigne, son président de groupe à l'Assemblée. Le parti, hostile à tout report des élections régionales, exige des référendums locaux dans les régions qui pourraient être concernées par des fusions.

**UMP** Tout report des régionales relève du « tripatouillage électoral », prévient Jean-François Copé. Outre un gel du calendrier électoral, le président de l'UMP estime que la réduction du nombre de régions exige la tenue d'un référendum. Toutefois, l'UMP est divisée. Alain Juppé soutient par exemple la suppression du département, et Philippe Richert, président UMP de la région Alsace et ancien ministre des collectivités territoriales, juge « acceptable » un petit report des régionales.

**UDI** L'Union des démocrates et indépendants serait prête à soutenir plusieurs points de la réforme, à condition de ne pas toucher au calendrier électoral. Les centristes

ne sont pas opposés au renforcement des régions et à la fin des conseils généraux, mais suggèrent une « réorganisation territoriale à la carte » entre les zones urbaines et rurales. Ils ne défendent pas l'idée d'un référendum. « Quelle que soit la question posée, les Français aujourd'hui diront toujours non à François Hollande. C'est le meilleur moyen de faire échouer une réforme nécessaire », estime Philippe Vigier, président du groupe à l'Assemblée.

**Front national** Le FN s'oppose catégoriquement au projet de réforme. « La disparition des départements est une sottise inouïe car les Français y sont attachés », estime sa présidente Marine Le Pen, qui dit défendre l'organisation « communes, départements, nation » et accuse le gouvernement de « brader l'héritage de la Révolution » en appliquant « strictement les préconisations de Bruxelles ». ■

HÉLÈNE BEKMEZIAN,  
BASTIEN BONNEFOUS,  
ABEL MESTRE ET ERIC NUNES

Tous les responsables de partis politiques ont rencontré le président de la République à l'Élysée

## Réforme territoriale: le grand flou de François Hollande

### Mystères

Un projet de loi en juin sur les départements et régions, un autre à l'automne sur les compétences et le Grand Paris, et des élections à l'automne 2015 : c'est ce qu'ont cru comprendre les chefs de partis. Mais le flou demeure, sur le fond et la méthode.

Béatrice Houchard

• Dans le bureau de François Hollande, trois jours durant, les présidents de tous les partis politiques sont venus dire leurs souhaits pour la réforme territoriale, lors d'entretiens « riches et fournis », selon l'Élysée.

Ses visiteurs ont tenté, mais en vain, de percer ce que le président de la République avait exactement en tête. A la plupart d'entre eux, et pas seulement au PS qui soutient la réforme, il a dit gentiment « oui, oui » après les avoir écoutés, mais sans se découvrir.

Tous ont cru comprendre qu'il y aurait deux projets de loi : l'un déposé début juin, débattu et éventuellement adopté au Sénat avant l'été, sur le sort des départements et les fusions des régions. Un second à l'automne, sur les compétences, les agglomérations et le Grand Paris, qui serait déjà remis sur le chantier.

Pour éviter une réforme constitutionnelle, un conseil territorial pourrait être maintenu au niveau départemental, avec par exemple les représentants des agglomérations. Voilà qui ne réduirait pas vraiment le « millefeuille » administratif...

« Il a ouvert un beau dossier mais il n'a pas de vision d'ensemble », regrette Jean-Christophe Fromantin, député des Hauts-de-Seine, qui était dans la délégation de l'UDI et a présenté son propre projet de refonte totale des territoires autour de huit grands pôles territoriaux (*L'opinion* du 17 janvier). « C'est une réforme difficile, il y a beaucoup de résistances » lui a répondu François Hollande.

Le maire de Neuilly a insisté, arguant qu'il fallait « du souffle » et affirmant que l'UDI « jouera le jeu si ça a un sens », tout en jugeant que c'est peut-être déjà trop tard : « Il n'a pas mis le débat à un niveau qui rendrait la réforme incontournable. Il manque un grand discours présidentiel sur la France du XXI<sup>e</sup> siècle ». François Hollande, qui envisageait il y a une dizaine de jours une intervention télévisée sur le sujet avec ses consultations, n'en a pas fait mention devant ses interlocuteurs.

François Bayrou, qui est ressorti de l'Élysée avec « l'impression qu'ils ne savent pas exactement ce qu'ils veulent », a plaidé pour une réforme plus large, incluant les territoires mais aussi les modes de scrutin, la morale publique,

la baisse du nombre de parlementaires et le financement des partis politiques, en soumettant le tout à un référendum. « Je lui ai dit que le monde politique ne réformera pas le monde politique. Chacun défend son avantage, sa fonction, son territoire. Je ne pense pas qu'il puisse passer par la voie parlementaire », explique le président du MoDem, qui a conseillé à François Hollande de « prendre des risques ». Le Président a répondu qu'il était « décidé ». Sur la méthode, le président de la République a entendu ceux qui réclament un référendum, et qui vont du Front national au Front de Gauche en passant par l'UMP. Mais il semble que la cause soit entendue : « Nous venons d'apprendre qu'il n'y aurait pas de référendum », a déploré Martine Billard, coprésidente du Parti de Gauche, qui juge que cette réforme « va revenir sur un grand nombre d'acquis de la République sans en référer au peuple » pendant que Marine Le Pen, qui dit avoir eu « un vrai débat » avec le Président, accuse celui-ci de « brader l'héritage de la révolution ».

Nicolas Dupont-Aignan, qui a remis à François Hollande un projet original basé sur 60 grands départements, qualifie de « folie » la vision qu'a le pouvoir des grandes régions :

**« Chacun défend sa fonction, son territoire. Je ne pense pas que le Président puisse passer par la voie parlementaire »**

« Cette réforme est dangereuse parce qu'elle va restaurer les féodalités d'Ancien régime » alors qu'il y a déjà « une coupure incroyable entre les élus et les Français ».

Autre sujet de divergence : le calendrier électoral. Il avait d'abord été question de reporter de mars 2015 à mars 2016 les élections départementales et régionales. L'UMP ne veut pas en entendre parler, a redit son président, Jean-François Copé. Il semblerait que ce soit maintenant l'automne 2015 qui soit retenu. Mais la réforme sera-t-elle alors bouclée ?

Certains, devant ses silences, en sont réduits à tenter de lire dans les pensées du Président. Ainsi Marine Le Pen, qui affirme avoir « découvert la tactique » de François Hollande : « Il va forcer l'UMP à accepter sa réforme territoriale. Sinon il fera un référendum en mettant aussi la proportionnelle aux législatives, dont l'UMP ne veut pas ». A l'UMP justement, d'autres, comme Xavier Bertrand, se demandent si François Hollande ne va pas, dans six mois, reporter la réforme territoriale aux calendes grecques, en disant aux Français que c'est la faute au conservatisme de l'opposition.

@beache3

---

---

ÉVÉNEMENTS ET PERSPECTIVES – [AUCUNE]

## LE PRÉSIDENT

**Le président de la République devrait s'exprimer prochainement sur la réforme territoriale, alors que l'hypothèse d'une modification de la Constitution ou d'un référendum semble s'éloigner**

Le président de la République, M. François HOLLANDE, a poursuivi, vendredi dernier, ses entretiens avec les dirigeants de formations politiques sur la réforme territoriale. Après le PS et les Ecologistes (cf. « BQ » du 15 mai), le chef de l'Etat a reçu le Parti radical de Gauche, présidé par l'ancien ministre Jean-Michel BAYLET, sénateur et président du conseil général du Tarn-et-Garonne, et le président du MoDem, M. François BAYROU, maire de Pau, ancien ministre. « Nous ne sommes pas fermés à quoi que ce soit. Discuter du nombre de régions : oui ; mais ne mettons pas la charrue avant les boeufs, prenons le temps de faire les choses de manière rationnelle et cohérente », avait déclaré M. BAYLET, ajoutant : « Supprimer totalement les départements, nous pensons que c'est impossible pour des raisons constitutionnelles, pour des raisons politiques et aussi pour des raisons d'efficacité dans les zones rurales ». Selon lui, la solution pourrait être de faire « le distinguo entre les départements (situés dans) des métropoles et les départements totalement ruraux ». M. François BAYROU s'est quant à lui déclaré partisan « de la fusion des régions et des départements pour qu'on n'ait plus cette multiplication d'échelons complètement illisibles pour les Français », tout en précisant que « le seul moyen de prendre des décisions courageuses, ce sera d'aller demander aux Français eux-mêmes de trancher ». Selon lui, il sera « très difficile de faire disparaître l'assemblée départementale

(conseil général) sans faire disparaître le département et on ne peut pas faire disparaître le département comme découpage s'il n'y a pas une réforme constitutionnelle ».

Le président de l'UMP, M. Jean-François COPE, s'est prononcé quant à lui contre un report des élections cantonales et régionales qui serait décidé avant l'adoption de la réforme territoriale. « En d'autres termes, s'il n'y a pas de réforme, il n'y a pas lieu de changer le calendrier électoral qui prévoit des élections régionales et cantonales en mars 2015 », a-t-il souligné. M. COPE a assuré avoir adressé « un message très clair » à ce sujet au président de la République, faisant valoir que cette réforme n'était pas « la préoccupation première des Français » qui sont « beaucoup plus angoissés par les perspectives du chômage et des hausses d'impôts que par les perspectives d'évolution de nos territoires ». « Nous sommes par principe ouverts à toute réforme à la condition qu'elle ne serve pas de prétexte à reporter une élection cantonale et régionale prévue en mars prochain au seul motif que la majorité en place craindrait un échec », a-t-il insisté. Quant au projet de ramener le nombre de régions à une douzaine contre 22 à présent, il « vient profondément modifier l'organisation de notre territoire », a relevé le président de l'UMP. En conséquence, a-t-il répété, « nous n'imaginons pas qu'une réforme comme celle-là puisse être décidée entre élus, en catimini, elle doit l'être par la voie du peuple français, c'est-à-dire par la voie du référen-

dum ».

Le Parti de gauche a quant à lui signifié vendredi son refus d'une réforme territoriale qui serait conduite sans référendum ou convocation du Congrès pour amender la Constitution. Le Mouvement républicain et citoyen a émis vendredi des « réserves » sur le projet de réforme territoriale de l'exécutif. « La voie constitutionnelle et politique est étroite et nous pensons qu'une réforme de simplification, de modernisation des collectivités territoriales est nécessaire, à une condition : qu'elle s'inscrive dans la redynamisation économique de la France » a développé M. Jean-Luc LAURENT, président du MRC, député du Val-de-Marne. Vice-présidente du MRC, Mme Marie-Françoise BECHTEL, conseillère d'Etat honoraire, députée de l'Aisne, a précisé que ce parti souhaitait la création « de grandes régions qui regrouperaient des départements eux-mêmes élargis » et qui créeraient « entre elles une interdépartementalité comme on a une intercommunalité ». Le secrétaire national du PCF, M. Pierre LAURENT, sénateur de Paris, a quant à lui dénoncé une réforme territoriale « pilotée par l'austérité », et rappelé l'attachement de son parti au maintien des différents niveaux de collectivités, « quitte à avoir des discussions sur leur niveau de compétences ». En tout état de cause, la réforme territoriale devrait être « sanctionnée par une consultation des Français par référendum » et « aller progressivement vers une nouvelle République ».

Le président de la République devrait

s'exprimer « prochainement » sur la question de la réforme territoriale. L'hypothèse d'un référendum, ou d'une modification de la Constitution, semble exclue, ce qui semble écarter l'idée d'une disparition du département.

Deux solutions seraient privilégiées. Dans la première, les conseils départementaux seraient constitués par les conseillers régionaux élus dans les départements lors du scrutin régional, ce qui rappellerait la réforme territoriale de 2010, abrogée par la majorité de gauche. Dans la seconde, les conseils généraux, ou départementaux, regrouperaient les représentants des intercommunalités (cf. « BQ » du 6 mai). Les résultats des élections municipales, dans ce cas, donneraient une forte majorité à la droite.

L'organisation serait différente selon les régions, avec des adaptations pour les zones urbaines et pour les zones rurales, comme l'avait indiqué le chef de l'Etat lors de sa conférence de presse de janvier dernier (cf. « BQ » du 15 janvier), et comme c'est déjà le cas dans certaines métropoles, notamment la métropole lyonnaise. Les régions se verraient confier de nombreuses compétences des départements (collèges, routes, équipements en réseaux numériques), et les intercommunalités seraient responsables de la gestion des aides sociales, soit comme intercommunalités, soit dans le cadre départemental. L'on reviendrait alors vers des propositions avancées par les anciens Premiers ministres Pierre MAUROY et Edouard BALLADUR.

Un « séminaire de travail » sur la réforme territoriale réunissant députés socialistes et ministres concernés se réunira le 22 mai

La réforme territoriale sera étudiée lors d'un « séminaire de travail »

réunissant députés socialistes et ministres concernés jeudi prochain à l'Assemblée nationale. Dans la salle Colbert du Palais-Bourbon, toute la matinée, de 9h00 à 13h00, sera consacrée à des échanges sur ce sujet avec le secrétaire d'Etat à la Réforme territoriale André VALLINI et aussi la ministre de la Décentralisation Marylise LEBRANCHU. Le secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement, M. Jean-Marie LE GUEN participera au séminaire, organisé à quatre jours des élections européennes.

« Ce séminaire doit marquer notre mobilisation collective et notre engagement pour la réussite de cette importante réforme », a écrit le président du groupe socialiste à l'Assemblée, M. Bruno LE ROUX, dans un courrier d'invitation aux députés socialistes. L'objectif, aux yeux d'un député socialiste, est à la fois d'« associer les parlementaires et de sentir les mines » sur cette réforme épineuse, qui vise notamment à diviser par deux le nombre de régions et à supprimer les conseils départementaux. Jusqu'alors, observait récemment une députée, « il n'y a pas eu de grand débat au sein du groupe sur cette réforme, seulement des interrogations formulées » et « les avis sont partagés », notamment entre élus des zones rurales et ceux des zones urbaines.

Les élus de Paris Métropole demandent une modification de la loi créant la Métropole du Grand Paris. Les élus de Paris Métropole, syndicat mixte qui regroupe plus de 200 collectivités d'Ile-de-France, ont par ailleurs demandé au gouvernement de modifier la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, créant la Métropole du Grand Paris, dont la naissance effective prend déjà du retard. Une résolution en ce sens a été

adoptée par le conseil syndical à l'unanimité (moins deux abstentions) des 118 présents (sur 209 membres), au détail près que certains n'étaient pas officiellement investis par leurs nouveaux exécutifs municipaux. L'article 12 de la loi d'affirmation des métropoles créant celle du Grand Paris n'est « pas applicable » en l'état tant dans son calendrier trop court (1er janvier 2016) que dans son contenu, selon M. Daniel GUIRAUD, conseiller général (PS) de Seine-Saint-Denis, président de Paris Métropole.

Rappelons (cf. « BQ » des 17 et 18 janvier) que la Métropole du Grand Paris est créée par les articles 12, 13 et 14 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Les élus proposent que la refonte de l'article 12, qu'ils avaient vivement décrié à sa rédaction par des parlementaires, permettent d'introduire un statut juridique sui generis pour les conseils de territoires qui sont sensés devenir l'échelon entre la métropole et les communes. Or selon ces élus locaux, ce sont les intercommunalités qui jouent ce rôle-là. Paris Métropole doit rencontrer le Premier ministre, M. Manuel VALLS, ancien maire d'Evry, « mi-juin » et espère donc « avoir un panorama de la décentralisation », a souligné M. Daniel GUIRAUD. Le futur projet sur la réforme territoriale pourrait d'ailleurs héberger un amendement modifiant la métropole. Le syndicat a une carte de poids dans son jeu : il doit coprésider avec le préfet de région la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris, dont le décret de création est attendu de manière imminente avec déjà plus d'un mois de retard. ■



## RÉFORME TERRITORIALE

### Jean-Claude Gaudin : "Il faut un référendum"



Le sénateur-maire de Marseille était reçu hier à l'Élysée, en compagnie de Jean-François Copé et Christian Jacob. / PHOTO AFP

Dans le cadre de ses consultations sur la réforme territoriale, François Hollande a reçu hier une délégation de l'UMP composée de Jean-Claude Gaudin, président du groupe UMP au Sénat, de Christian Jacob, son alter ego à l'Assemblée nationale et de Jean-François Copé, le président du parti. Pour le président de la République, il s'agissait avant tout de tenter de convaincre le plus grand nombre de voter sa réforme qui consiste à réduire de moitié le nombre de régions et à supprimer les conseils départementaux. Une réorganisation qui, selon lui, convaincrait les Français de sa volonté de reformer le pays et démontrerait à l'Europe la réalité de son engagement dans la réduction des dépenses.

Au cours de l'entretien, le sénateur-maire de Marseille a confirmé ses réticences. "Après le big bang fiscal promis par Ayrault, et qui a disparu en même temps que l'ancien Premier ministre, voilà aujourd'hui le big bang Hollande/Valls des collectivités territoriales !" lance-t-il.

**"Tout n'est pas à rejeter, mais pourquoi tant de précipitation ?"**

"Certes, explique Jean-Claude Gaudin, tout n'est pas à rejeter, mais pourquoi tant de précipitation ?", se demande-t-il. Pour le maire de Marseille, "Hollande est dans la virgule institutionnelle. En janvier 2014, lors de ses vœux au département de la Corrèze, il a dit qu'il fallait conserver le département et cette semaine, il a tranché en sens inverse en disant "Le département a vécu"... C'est une urgence tactique, plus qu'une conversion idéologique, estime Jean-Claude Gaudin. Un simple calcul, au seul espoir d'atténuer une sanction électorale annoncée. Le calendrier serait pour la gauche une arme politique. Alors nous, à l'UMP, ce que nous avons demandé, c'est la réforme avant le calendrier."

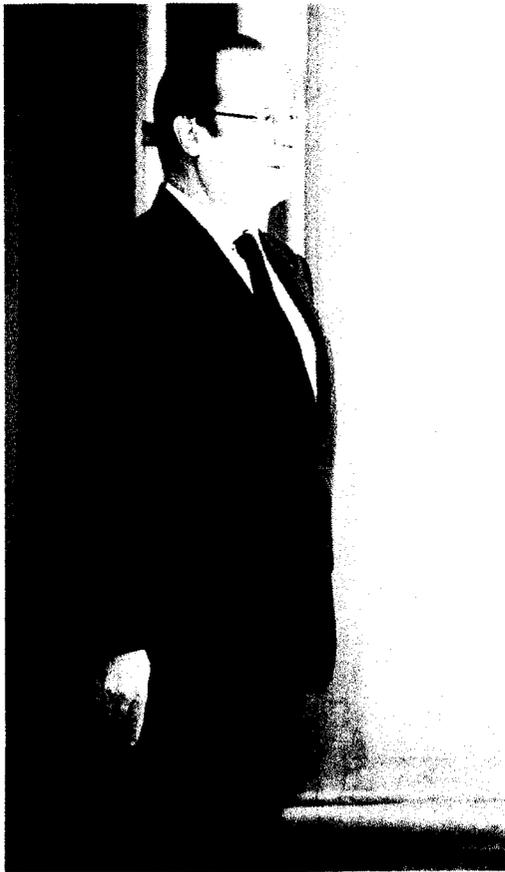
Pour le sénateur-maire de Marseille, c'est là où le bât blesse. En effet, selon lui, "un texte qui s'attaque aux départements est un texte qui, demain, s'attaquera au Sénat". Car, explique-t-il, "le Sénat va être renouvelé de moitié en septembre prochain. Or, la circonscription électorale du Sénat, c'est le département. S'il disparaît, la réforme suivante pourrait bien être la disparition du Sénat! Aussi, la préférence de l'UMP pour une réforme aussi fondamentale et aussi importante pour ce fameux big bang des collectivités territoriales, c'est le référendum. Il ne faut pas le laisser traiter par les seuls politiciens", insiste Jean-Claude Gaudin.

Farida SETITI

2 | L'ÉVÉNEMENT

# Réforme territoriale: la course d'obstacles de Hollande

Le texte, qui doit être adopté avant le printemps 2015, suscite des réserves tant à droite qu'à gauche.



François Hollande, sur le perron de l'Élysée, le 5 mai.  
FRANÇOIS BOUCHON - LE FIGARO

FRANÇOIS-XAVIER BOURMAUD

LES OBSTACLES s'accroissent déjà. À peine annoncée par Manuel Valls lors de son discours de politique générale, voilà la réforme territoriale contestée de toutes parts. Et encore plus depuis que François Hollande a demandé à son premier ministre d'« accélérer le rythme » sur le sujet. Depuis, acteurs locaux, partis politiques et partenaires sociaux se relaient pour dire, avec parfois il est vrai beaucoup d'arrière-pensées, tout le mal que leur inspire le projet présidentiel de réduire le nombre de régions de 22 aujourd'hui à 10 ou 12 demain et de faire disparaître dans le même temps les départements en supprimant les conseils généraux.

« Voilà une réforme qui a toujours été annoncée, proclamée, mais qui n'a jamais été faite », a martelé Manuel Valls dimanche soir sur TF1 en assurant vouloir aller vite. Un projet de loi actuellement en préparation doit être présenté en Conseil des ministres le 14 mai. Le premier ministre l'a promis : « Cette réforme, nous la ferons. » Voire. Car au regard des oppositions que soulève le projet, le risque est surtout qu'il se fasse à minima, si toutefois il aboutit.

L'ambition initiale de François Hollande et du gouvernement se heurte d'abord à un problème de calendrier. L'exécutif ne veut pas attendre les élections régionales de 2015 pour se lancer et étudier la possibilité de reporter d'un an le scrutin, le temps de faire aboutir la réforme. Seulement voilà, en face, les premiers concernés demandent au contraire du temps. Sans s'opposer frontalement à l'idée, le président PS de

L'Association des régions de France, Alain Rousset, se montre circonspect. « Cela ne me paraît pas réalisable d'ici à 2015, assure-t-il en demandant un vrai débat politique sur l'avenir des régions. » Même réticences du côté de l'Association des départements de France, présidée elle aussi par un socialiste, qui a écrit au chef de l'État pour se plaindre du « flou » sur le projet, notamment sur la question du calendrier.

À ces réticences locales s'ajoute un deuxième obstacle. Il est constitutionnel, donc politique. Supprimer les départements suppose a priori une réforme de la Constitution (lire ci-dessous). Or le PS ne dispose pas de la majorité incontournable des trois cinquièmes au

## François Hollande bénéficie a priori d'un allié de poids dans son projet : l'opinion publique

Congrès, qui rassemble l'Assemblée nationale et le Sénat, seule entité autorisée à modifier la Constitution. Pour tenter de convaincre ses opposants, François Hollande a entamé lundi une série de rencontres avec les chefs de parti politique. Elle doit s'achever vendredi avec Jean-François Copé.

Or le patron de l'UMP pose une condition difficilement acceptable par un François Hollande plus impopulaire que jamais : l'organisation d'un référendum. « Onze super régions, ce n'est pas le système de l'Histoire de France, on n'a pas le droit de le faire sans changer la Constitution et sans demander aux Français leur avis », fait valoir Jean-François Copé. Sur ce terrain du référendum, le prési-

dent de l'UMP est rejoint par Jean-Luc Mélenchon. « Ce n'est pas une hypothèse », a évacué Stéphane Le Foll, porte-parole du gouvernement. Des lors que l'exécutif n'envisage pas de toucher à la Constitution et rejette l'idée d'un référendum, la suppression des conseils généraux paraît mal engagée. Quant à la fusion des régions, une simple loi suffit. Mais la majorité est explosive et menace à tout moment de manifester sa mauvaise humeur contre le chef de l'État. Risqué aussi donc.

François Hollande bénéficie a priori d'un allié de poids dans son projet : l'opinion publique. Si elle rejette massivement le président de la République, elle se montre toutefois séduite par l'idée de la réforme territoriale. Selon un sondage Ifop pour le JDD, 55 % des Français se déclarent favorables à la suppression des conseils généraux. « Le plus important dans la réforme territoriale, c'est qu'il s'agit de la réforme structurelle la plus visible et la plus compréhensible par les Français », fait valoir un proche de François Hollande. Si l'exécutif veut aller vite, c'est aussi pour ne pas dilapider ce petit capital de confiance de départ.

Autre enjeu pour François Hollande et Manuel Valls dans la conduite de cette réforme : renvoyer la droite à son « conservatisme », comme l'a reconnu le chef de l'État lors de son intervention télévisée sur BFMTV. À cette aune, le risque de présenter le projet devant le Congrès n'est pas si important pour le président de la République, dans la mesure où un échec ferait de lui et de son premier ministre des réformateurs. « Une grosse partie politique est en train de se jouer sur ce terrain-là. Et pour l'instant, Valls se débrouille plutôt bien », confie un visiteur du soir du chef de l'État. ■

**61%** des Français ne connaissent pas le nom du président de leur département, selon un sondage Ifop pour le JDD

Les professionnels de terrain disent tous qu'on a un système social trop complexe, entre la commune et le département. Ils sont d'accord pour le simplifier, mais il faut bien expliquer qui prendra en charge ces compétences

FRANÇOIS CHÉREQUE

ALAIN LAMBERT

Prononcer sans jugement la peine de mort des départements serait imprudent et inefficace

ALAIN LAMBERT

## Le chef de l'État entre Versailles et l'usine à gaz



DECRYPTAGE  
Guillaume Perrault  
@GuPerrault

FRANÇOIS HOLLANDE peut-il mener à bien une réforme territoriale ambitieuse sans réviser la Constitution ? L'hypothèse paraît peu probable.

Certes, le gouvernement peut fusionner deux régions par un simple décret en Conseil d'État, sous réserve d'avoir obtenu l'approbation des élus concernés. Mais François Hollande souhaite aussi supprimer les départements et transférer leurs compétences aux douze « super-régions » qu'il aurait constituées. Or l'article 72 de la Constitution est formel : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions (...) ». De surcroît, « ces

collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

Le Conseil constitutionnel, chargé de veiller au respect de la Constitution par le Parlement, exige que les collectivités territoriales concérées par l'article 72 disposent d'une assemblée délibérante élue et d'attributions réelles. Fusionner les départements avec douze « super-régions » nécessiterait donc de réviser la Constitution. Et on voit mal comment François Hollande pourrait réussir ce tour de force.

Un projet de loi constitutionnelle, en effet, doit d'abord être approuvé par chacune des deux Assemblées à la majorité absolue. En matière de révision constitutionnelle, les députés ne peuvent pas avoir le dernier mot sur les sénateurs. Or il est plausible que la Haute Assemblée

— dont la moitié des membres sera renouvelée en septembre et qui devrait basculer à droite — refuse de signer l'arrêt de mort des départements.

Pour tout arranger, dans l'hypothèse où le Sénat donnerait son feu vert, il faudrait ensuite que la réforme soit approuvée par le Parlement réuni en Congrès à une majorité des trois cinquièmes, ou bien soumis aux Français par référendum. Une majorité des trois cinquièmes paraît hors d'atteinte. Et André Vallini (PS), secrétaire d'État à la réforme territoriale, a écarté l'hypothèse d'un référendum.

La seule planche de salut pour Hollande serait donc d'accomplir une réforme territoriale qui ne nécessiterait pas de réviser la Constitution. La solution la plus solide au plan juridique consisterait à ressusciter le « conseiller territorial » institué en 2010 par le Parlement à l'initiative de

Nicolas Sarkozy, et qui avait déjà obtenu la bénédiction du Conseil constitutionnel. Mais le « conseiller territorial » — censé cumuler les fonctions du conseiller général et du conseiller régional et siéger dans les deux assemblées — avait été supprimé par la gauche après l'alternance. On imagine donc mal Hollande faire machine arrière et donner raison à Sarkozy.

Seule issue pour le président : transférer les prérogatives des conseils généraux aux conseils régionaux tout en conservant des assemblées départementales élues au suffrage indirect et qui se verraient confier de nouvelles compétences. Ces contorsions permettrait peut-être à Hollande d'éviter une censure des Sages. Au risque de rendre l'organisation territoriale de la France encore plus complexe au lieu de la simplifier. En somme, Hollande a le choix entre Versailles, le reniement et l'usine à gaz. ■

## « Réduire la masse salariale dans les départements »

PROPOS RECUEILLIS PAR  
GUILLAUME GUICHARD

POUR Agnès Verdier-Molinie, directrice de la Fondation iFRAP (Institut français pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques), il faut supprimer l'échelon départemental dans toutes les administrations.

LE FIGARO. — Supprimer les départements, l'idée n'est pas nouvelle. Pourquoi cela n'a-t-il jamais été fait ? Agnès VERDIER-MOLINIE. — Tout le monde se plaint — ce au moins depuis la création des intercommunalités en 1970 — des doublons administratifs et locaux. Mais quand on propose d'en supprimer une couche, les opinions se rigidifient ! En 2008, Jacques Attali proposait déjà, dans son rapport « Pour la libération de la croissance française », de « faire disparaître en dix ans l'échelon départemental » et Nicolas Sarkozy avait à l'époque rejeté cette idée sous prétexte que les Français

n'y étaient pas prêts. Aujourd'hui, six Français sur dix sont pour la suppression de l'échelon départemental. Il faut dire que le sujet est très sensible car derrière cette strate administrative et politique se trouvent de très nombreux élus et une histoire qui remonte au XVIII<sup>e</sup> siècle...

Comment peut-on les supprimer ? Il est primordial que cela ne soit que le début d'une réorganisation plus profonde des politiques publiques. Autrement, aucune économie substantielle ne sera générée. La Fondation iFRAP préconise, dans un rapport plus global sur la réorganisation des politiques publiques à paraître la semaine prochaine, de répartir les fonctions des conseils généraux entre 5000 « super communes », les régions, et surtout la Sécu, qu'il faut centraliser et régionaliser. Caisse d'allocations familiales, centres communaux d'action sociale, pôle social départemental : il convient en priorité de s'attaquer au mille-feuille social départemental. C'est en effet une des causes de la facture élevée

de la distribution des aides en France, qui pèse 1,46 % de notre PIB, contre 0,88 % dans le reste de l'Europe. Regrouper les administrations permettrait dans le même temps de simplifier le versement des prestations sociales, par exemple en adoptant un « crédit universel », plafonné par foyer et par mois, comme le met en place actuellement David Cameron. En résumé, ce n'est pas parce qu'on supprime les conseils généraux que les services publics qu'ils dispensent disparaîtront, ni que les agents départementaux n'auront plus de mission de service public à remplir.

Que faire justement de ces fonctionnaires ? Pour faire des économies il sera nécessaire de réduire la masse salariale. Les départements emploient aujourd'hui

360 000 agents. Il est possible de supprimer un peu plus de 15 % des effectifs, soit 56 000 postes, et générer environ 2 milliards d'économies d'ici à 2022.

D'abord en ne remplaçant aucun départ à la retraite pendant cinq ans, puis en ne renouvelant qu'un départ sur deux pendant trois ans. Les 300 000 fonctionnaires restants ne changeraient pas de travail, juste d'employeur. Ceux qui distribuent les aides sociales rejoindraient la Sécu, les personnels techniques dans les collèges, les « super communes », et ceux dans les transports, la région. ■



Agnès Verdier-Molinie.  
SÉBASTIEN SOPHANO,  
LE FIGARO

Publié le lundi 12 mai 2014

## Décentralisation

### Réforme territoriale : ce qui s'est dit ces derniers jours...

**A** lors que le projet de loi sur l'organisation territoriale est attendu en Conseil des ministres (cette semaine ou la semaine prochaine), depuis les déclarations de Manuel Valls puis de François Hollande, les réactions et commentaires continuent d'affluer, que ce soit côté gouvernemental avec André Vallini ou côté associations d'élus avec l'AMF et l'ADF qui ont réuni leurs instances. **Tour d'horizon.**

#### André Vallini : la réforme devra être votée d'ici 2015

Dans un entretien au Figaro paru le 9 mai, le secrétaire d'Etat à la Réforme territoriale, André Vallini, estime que la réforme territoriale pourrait permettre un gain "annuel de 12 à 25 milliards d'euros" : "Le budget des collectivités locales représente au total 250 milliards d'euros. Les meilleurs spécialistes pensent qu'en tablant sur des économies d'échelle et des suppressions de doublons qui pourraient à terme représenter de 5% à 10%, on arrive à un gain annuel de 12 à 25 milliards d'euros à moyen terme. Ce qui est beaucoup. Sans parler des gains de temps et d'efficacité qui sont difficilement quantifiables mais sans doute très importants", développe André Vallini.

Le secrétaire d'Etat de Marylise Lebranchu confirme, dans cette même interview, que l'idée de François Hollande est bien de resserrer le calendrier général donné par Manuel Valls lors de sa déclaration de politique générale : "Le calendrier qui prévoyait la fusion des régions en 2016 en deux étapes, le regroupement des intercommunalités en 2018 et la suppression des conseils

généraux en 20121 présentait le risque de voir la réforme s'enliser. Ce type de réforme, si on ne la fait pas en bloc et rapidement, on ne la fait jamais. Nous avons estimé qu'il fallait aller plus vite." Et que signifierait "plus vite" ? Dès 2015 apparemment. André Vallini déclare en effet : "Si nous voulons que les élections puissent se tenir en 2016" (il confirme donc au passage le report d'un an des élections départementales et régionales), "il faut que la réforme soit votée dans l'année qui vient".

Ecartant l'idée de référendum tel que demandé par la droite, il estime qu'il "n'est pas encore certain" que la réforme "nécessite une révision constitutionnelle" – une question, on le sait, qui agite beaucoup les esprits ces jours-ci (voir ci-dessous). Il rappelle enfin que "François Hollande insiste souvent sur le fait qu'il faut réformer à la fois l'organisation territoriale et celle de l'Etat", assurant que "cela permettra de supprimer les doublons, raccourcir les circuits de décision, simplifier les démarches, rationaliser la présence et la qualité des services sur les territoires".

Enfin, on saura que lui-même et Marylise Lebranchu, "avec Michel Sapin et Christian Eckert", poursuivent le chantier de préparation d'une réforme de la fiscalité locale.

#### Sondage Ifop : qui tient à son département ?

55% des Français, hors Paris, seraient favorables à la suppression des conseils généraux, si l'on en croit un [sondage Ifop pour le Journal du Dimanche](#). On relèvera toutefois d'emblée la formulation de la question posée par l'Ifop : "Etes-vous favorable ou opposé à la suppression des

Publié le lundi 12 mai 2014

## Décentralisation

### Réforme territoriale : ce qui s'est dit ces derniers jours...

conseils généraux, c'est-à-dire des départements, qui fusionneraient avec les régions ?"... alors qu'il n'a pas été dit par l'exécutif que cette suppression serait synonyme de fusion avec les régions. L'institut de sondage a en fait répété la même question qu'il avait posée en 2008 (elle était alors sans doute liée au projet de conseiller territorial). Quoi qu'il en soit, ce sont donc 55% des sondés qui ont répondu oui, 44% se disant opposés et seulement 1% ne se prononçant pas. L'adhésion à cette hypothèse de suppression se fait en baisse de 5 points depuis avril. Les sondés les plus favorables à une suppression se trouvent parmi les personnes âgées de 65 ans et plus (66% contre 37% pour celles âgées de 18 à 24 ans), les professions libérales et cadres supérieurs (66% contre 39% des employés et 50% des ouvriers), les habitants de la région parisienne (63% contre 53%) et les électeurs centristes.

Les autres questions du sondage font apparaître que 61% des personnes interrogées ne connaissent pas le nom du président de leur département - un pourcentage qui monte à 76% chez les moins de 35 ans et à 68% dans l'agglomération parisienne (il est de 53% parmi les habitants de communes rurales et de 63% au niveau des "communes urbaines de province"). 88% savent en revanche que le conseil général s'occupe de "l'entretien des routes départementales et des axes locaux". De même, sont connues ses compétences en matière de construction et entretien des collèges (86% contre 12%) ainsi qu'en matière d'aide sociale (80% contre 19%). Par contre ils ne savent qu'à une courte majorité (50% et 51%) que le conseil général n'est pas compétent en matière d'agri-

culture et d'enseignement supérieur.

### Réviser la Constitution ? Jean-Jacques Urvoas comme Alain Juppé pensent que oui

L'ancien Premier ministre UMP Alain Juppé a jugé que le gouvernement devra sans doute modifier la Constitution pour mener sa réforme territoriale : "Il faudra avoir l'avis des constitutionnalistes sur ce point mais pour l'instant c'est assez clair, la Constitution prévoit que les départements s'administrent librement par des conseils élus et que donc, si on les supprime, il faut modifier la Constitution", a fait valoir le maire de Bordeaux dimanche 11 mai lors du Grand Jury RTL-LCI-Le Figaro. A défaut de référendum, cela implique d'obtenir une majorité des trois cinquièmes au Congrès. Or "le gouvernement n'aura pas la majorité des trois cinquièmes", estime-t-il, se demandant si le gouvernement ne s'est pas "mis dans une impasse". Favorable pour sa part à la suppression de l'échelon départemental, il a en revanche exprimé "de fortes réserves" sur la "réduction drastique" du nombre actuel de régions : "C'est incohérent. Si vous faites 7-8 régions sans départements, vous éloignez considérablement l'administration du citoyen et en plus on revient à la France de l'Ancien Régime."

Le 7 mai, le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Jean-Jacques Urvoas (PS), jugeait lui aussi nécessaire une révision de la Constitution pour supprimer les départements. "L'article 72 de la Constitution dispose en son alinéa 1 que 'les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions [...]. Toute autre collectivité

Publié le lundi 12 mai 2014

## Décentralisation

### Réforme territoriale : ce qui s'est dit ces derniers jours...

territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa", écrit ce spécialiste de droit public sur son blog. Il invoque aussi la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui "écarte, par exemple, l'idée selon laquelle on pourrait, sans supprimer le département en tant que tel, faire seulement disparaître son instance élective" : "Conserver la circonscription administrative départementale - le ressort des préfectures, en substance - en maintenant une assemblée départementale dénuée de toutes 'attributions effectives' serait contraire à l'article 72 tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel". Idem "si l'on supprimait purement et simplement les conseils départementaux".

#### L'ADF attend des explications

Le bureau de l'Assemblée des départements de France (ADF) s'est réuni le 6 mai pour évoquer la réforme territoriale, sujet brûlant pour les départements depuis les premières annonces de Manuel Valls début avril. Or le matin même, François Hollande était intervenu sur les ondes, jetant de l'huile sur le feu puisque c'était pour annoncer sa volonté d'aller plus vite encore (donc songer à supprimer les départements avant même 2021, la date donnée par Manuel Valls), de reporter les élections départementales d'un an... et pour lâcher : "Les conseils généraux ont vécu." Autant de propos qui ont bien sûr été "très largement analysés et commentés" à l'ADF, où l'on ne peut que déplorer "cette confirmation de leur suppression sans aucune concertation préalable". Tous ceux qui n'y voient plus très clair entre les différentes déclarations de l'exécutif sauront au moins que les

présidents de départements sont apparemment dans le même cas. Le bureau de l'ADF demande en effet solennellement à être reçu à l'Élysée "afin d'obtenir de sa part des explications précises sur ses intentions concernant les départements et notamment sur le calendrier", jugeant que "le flou entretenu volontairement n'est plus acceptable". Une demande portée aussi bien par le président PS de l'ADF, Claudy Lebreton, que par Bruno Sido pour les élus départementaux de droite et du centre.

#### François Chérèque s'inquiète du sort des politiques sociales

Ce n'est pas un élu départemental qui parle, mais l'ancien secrétaire général de la CFDT, François Chérèque. Il connaît bien la question et côtoie de nombreux acteurs départementaux et locaux depuis qu'il a été chargé par le gouvernement Ayrault du suivi du plan national de lutte contre la pauvreté du gouvernement. "Le débat n'est pas de dire s'il faut garder les départements mais qui va s'occuper des politiques sociales, la protection maternelle infantile", a-t-il relevé dimanche 11 mai sur Europe 1. "Les professionnels de terrain disent tous qu'on a un système social trop complexe, entre la commune et le département. Ils sont d'accord pour le simplifier, mais il faut bien expliquer qui prendra en charge ces compétences", a-t-il insisté.

#### AMF : communes et intercommunalités au cœur du projet de loi

Dans le concert des déclarations et réactions, le propos de l'Association des maires de France (AMF) fait presque figure d'intrus... en permettant de rappeler qu'une part importante du pro

Publié le lundi 12 mai 2014

## Décentralisation

### Réforme territoriale : ce qui s'est dit ces derniers jours...

tant de rappeler qu'une part importante du projet de loi qui doit être présenté en Conseil des ministres continue bien de porter, malgré les récentes péripéties, sur les communes et leurs intercommunalités ! On n'oubliera pas en effet que bien au-delà des ajouts concernant les départements et le nombre de régions, qui tiennent en fait en quelques mots dans le texte et son exposé des motifs, le projet de loi reprend pour l'essentiel les dispositions des deuxième et troisième volets du triptyque présenté en avril 2013.

Réuni le 7 mars, le comité directeur de l'AMF "renouvelle sa demande d'une véritable loi d'orientation stratégique et lisible", demande une évaluation financière du projet de loi et continue d'estimer que "le transfert obligatoire de nouvelles compétences aux communautés de communes et d'agglomération ne peut être imposé sans l'accord des conseils municipaux".

Mais il s'est aussi penché sur ces points précis du projet de loi. Ainsi, l'AMF "considère comme un recul inacceptable la suppression de l'intérêt communautaire pour les compétences optionnelles des communautés de communes en matière d'environnement, de logement et de cadre de vie et de voirie". Ou bien encore s'étonne de "l'inscription de l'accueil du jeune enfant dans les compétences du département, compétence très largement exercée et financée aujourd'hui par les communes et les intercommunalités". Elle s'interroge par ailleurs sur les divers schémas et plans régionaux ou départementaux envisagés, déplorant que les communes et EPCI n'y soient pas associés.

C. Mallet

### A lire sur Localtis

**12/05/2014** [Baisse des dotations : l'AMF renouvelle ses craintes et propose toujours un fléchage vers un fonds d'investissement local](#)

**07/05/2014** [Réforme territoriale : François Hollande va entamer des consultations...](#)

**06/05/2014** [François Hollande esquisse un report des élections de 2015](#)

**24/04/2014** [Organisation territoriale : clarification des compétences et affirmation des régions au coeur de la réforme](#)

**23/04/2014** [Nouvelle organisation territoriale : le Premier ministre lance la concertation](#)

**10/04/2014** [Réforme territoriale : première confrontation entre Manuel Valls et les élus](#)

**08/04/2014** [Manuel Valls remet les départements sur la sellette](#)

*Localtis.info, un service de la Caisse des Dépôts. Tous les jours sur [www.localtis.info](http://www.localtis.info), une nouvelle édition, réalisée par une équipe de journalistes spécialisés, explore ce qui fait l'actualité des collectivités dans tous leurs domaines de compétences.*

**QU'EN DISENT LES ELUS ET LES ASSOCIATIONS  
D'ELUS**

Publié le jeudi 22 mai 2014

## Réforme territoriale

### Le département supprimé... et remplacé par quoi ?

**A**près sa série de consultations des partis politiques sur la réforme territoriale, François Hollande a ajouté trois autres rendez-vous à son agenda : l'ARF, l'ADF et l'AMF. Malgré les déclarations des uns et des autres - dont Marylise Lebranchu et André Vallini -, le chantier envisagé, plutôt que de s'éclaircir, en est plutôt à révéler toute sa complexité. Le département pourra difficilement être rayé d'un trait. Et tout porte à penser que même son assemblée d'élus devra être remplacée par autre chose. Par une "assemblée des présidents d'intercommunalité" ? Et pourquoi pas "réanimer les pays" ? Ou alors par des sections départementales des futures grandes régions ? La boîte à idées est ouverte !

Le président de la République a achevé vendredi 16 mai, dans la soirée, ses trois jours de consultations des 14 partis politiques représentés au Parlement, consultations censées lui permettre de mieux cerner la réforme territoriale qu'il lui sera possible de conduire avec un minimum de consensus. Marylise Lebranchu avait résumé en ces termes, le 15 mai sur France Info, l'esprit de ce cycle d'entrevues à l'Elysée : "Le président de la République a choisi de rencontrer toutes les familles politiques pour leur dire 'Je veux supprimer les départements, tous, je veux trouver une solution pour les départements ruraux parce que j'entends que les services publics ont besoin d'un soutien organisé, cohérent et solidaire ; je vous propose de travailler à cela, je vous de mande de me dire si vous en êtes d'accord :

agrandir les régions, supprimer les départements". Puis en début de semaine, l'agenda présidentiel s'est vu enrichi de trois nouveaux rendez-vous, à la demande insistante des élus locaux concernés : avec le président de l'Association des régions de France (ARF) mardi, avec ce lui de l'Assemblée des départements de France (ADF) puis de l'Association des maires de France (AMF) le lendemain.

#### Les départements supprimés dès début 2016 ?

Claudy Lebreton, président de l'ADF, a indiqué à l'issue de son entretien à l'Elysée que François Hollande s'exprimerait sur la réforme "dans une dizaine de jours, après toutes les consultations des partis politiques et des trois associations d'élus". Et que "là, il pourra dire très clairement quelle est l'architecture du projet". Car pour le moment, "on reste dans une forme de flou artistique", constate Claudy Lebreton. L'entourage du chef de l'Etat confirme en effet que pour l'heure, "rien n'est confirmé ni même décidé".

François Hollande se serait en revanche montré déterminé sur l'objectif de la réforme - à savoir, comme l'a résumé Claudy Lebreton, "la carte divisée par deux des régions prochainement, les intercommunalités plus importantes et la suppression du conseil général". "Là-dessus, sa volonté est claire, il pense que le fait de lancer une grande réforme de clarification du millefeuille serait quelque chose de porteur pour lui donc il n'a pas l'intention de faire marche arrière", commente un observateur. "La messe est dite. Il sait où il veut aller. Mais ne sait pas encore com

Publié le jeudi 22 mai 2014

## Réforme territoriale

### Le département supprimé... et remplacé par quoi ?

ment", ajoute le président de l'ADF.

Autre confirmation : la suppression des départements devrait intervenir "beaucoup plus tôt que ce qui avait été annoncé, à l'horizon 2021" par Manuel Valls lors de sa déclaration de politique générale. "On pressent que ça peut être aux alentours de 2016-2017", voire dès le 1er janvier 2016, précise Claudy Lebreton, qui était accompagné de deux autres présidents de départements, Bruno Sido (président du groupe des présidents de droite et du centre) et Patrick Kanner.

#### Un projet de loi voté à l'automne

Cela impliquerait un calendrier sacrément serré. On peut en effet esquisser le scénario suivant : si les élections initialement prévues en mars 2015 étaient reportées à l'automne 2015, comme l'a récemment laissé entendre l'exécutif, cela signifierait que le projet de loi portant ré forme de l'organisation territoriale devrait être définitivement adopté dès l'automne prochain... et donc être présenté en Conseil des ministres dès le mois de juin.

Ceci, en sachant que la réforme devrait se faire en deux projets de loi. Marylise Lebranchu l'a confirmé mercredi à l'Assemblée. "Deux textes seront donc présentés : l'un sur les compétences, l'autre sur la réorganisation territoriale", a déclaré la ministre en charge de la décentralisation. Elle porterait, avec son secrétaire d'Etat André Vallini, celui sur les compétences, tandis que l'autre texte serait défendu par leur collègue de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve. Jusqu'à la semaine dernière, il se disait que les deux textes pourraient être débattus en parallèle : pendant que l'un passerait au Sénat, l'autre serait exa

miné à l'Assemblée. Mais finalement, le projet électoral (territoires, modes et calendriers des élections... "Un texte qui serait court", prévoit Claudy Lebreton) pourrait finalement passer en priorité.

Quant au projet de loi sur les compétences, on resterait a priori sur la base du texte déjà transmis au Conseil d'Etat. Marylise Lebranchu l'a évoqué le 6 mai devant les sénateurs : reconnaissant qu'"il est surprenant de trouver dans le texte des éléments relatifs aux responsabilités des départements, alors que leur disparition a été annoncée", elle a indiqué que le texte pourra faire l'objet d'une "lettre rectificative concernant les départements". Ceci afin d'inscrire le fait que "les compétences mentionnées dans le projet de loi relèvent 'du département ou d'une entité territoriale devant être déterminée'", laissant ainsi "ouverte la porte du transfert de ces compétences".

#### Pour une collectivité intermédiaire

En tout cas, le but du jeu serait pour François Hollande de parvenir à une réforme n'exigeant pas de toucher à la Constitution... ce qui pourrait signifier une savante alchimie : supprimer les actuels conseils généraux tout en maintenant à cette échelle, sous une forme ou sous une autre, une entité gérée par des élus... André Vallini l'a dit le 6 mai devant la délégation sénatoriale aux collectivités : "L'article 72 de la Constitution permet de supprimer une collectivité territoriale, en en créant une nouvelle en lieu et place d'une collectivité existante". Cela aurait en outre l'avantage d'apparaître comme un pas en direction des opposants à la suppression des dé

Publié le jeudi 22 mai 2014

## Réforme territoriale

### Le département supprimé... et remplacé par quoi ?

partements (mais risquerait a contrario de faire dire à d'autres que l'on débouche in fine sur une pseudo-réforme !). Cela permettrait, enfin – et peut-être surtout – d'apporter une réponse à un point que pratiquement tout le monde, y compris parmi ceux qui soutiennent avec plus ou moins d'enthousiasme le nouveau projet présidentiel, fait aujourd'hui valoir : que peut-on imaginer en faveur des territoires ruraux, où les départements jouent-ils indéniablement une fonction spécifique ?

Au-delà du casse-tête juridique donc, Claudy Le breton considère que la question est maintenant de savoir "s'il y a encore une possibilité de discussion pour la collectivité intermédiaire entre la commune et les régions". Et là-dessus, François Hollande aurait "laissé la discussion possible", notamment en ce qui concerne "les territoires ruraux et semi-ruraux où l'on sait très bien que le département est déterminant", rapporte le président de l'ADF. Le chef de l'Etat "sait qu'il faut une collectivité intermédiaire entre la commune et la grande région, mais il estimait que l'intercommunalité, dont il entend accroître le périmètre et renforcer le poids, pourrait jouer ce rôle". Sauf que la taille d'une communauté de communes notamment, et le nombre de communes qui la composent, n'est peut-être pas extensible à l'infini.

#### Intercommunautaire... ou infrarégional ?

D'aucuns songent du coup à l'inter-intercommunalité... "Si on prend les intercommunalités des départements ruraux, si on organise la péréquation financière comme on doit le faire et si on

crée par exemple – je dis bien par exemple, car ce n'est pas une décision prise – une assemblée des présidents d'intercommunalité pour décider de la répartition d'ingénierie ou bien des allocations personnes âgées et j'en passe... alors nous trouverons des solutions", a par exemple déclaré Marylise Lebranchu le 15 mai. Autrement dit, on assisterait à l'avènement de conseils intercommunautaires fédérant les intercommunalités au niveau départemental. Peut-être un peu dans le même esprit, Alain Rousset, président de l'ARF, a évoqué il y a quelques jours sur BFM l'idée de "réanimer les Pays" pour fédérer les intercommunalités à l'échelle d'un bassin de vie.

Mais il y a aussi une autre variante possible, bien que sensible car ayant un certain air de famille avec le conseiller territorial de Nicolas Sarkozy abrogé avec l'arrivée de François Hollande à l'Elysée : une sorte de "conseiller territorial à l'envers", tel que le qualifie un spécialiste. Autrement dit, prévoir que les conseillers régionaux siègent également dans des assemblées à l'échelle départementale. En poussant cette logique jusqu'au bout, on pourrait finalement imaginer une "collectivité unique", la grande région, organisée en "sections départementales" dotées de "conférences départementales". Pour pouvoir se réaliser sans toucher à la Constitution, ce scénario impliquerait le vote d'une délibération dans les mêmes termes par les actuelles assemblées départementales et régionales appelées à fusionner. Certains présidents de département sont prêts à étudier cette forme de "compromis". Et François Hollande pourrait y voir une porte de sortie intéressante.

Publié le jeudi 22 mai 2014

## Réforme territoriale

### Le département supprimé... et remplacé par quoi ?

#### Et le social ?

Claire Mallet

Cette formule de sections départementales aurait un intérêt : faciliter la territorialisation des politiques qui seraient désormais dévolues aux grandes régions et assurer une certaine continuité dans les services aujourd'hui assurés par les départements, notamment dans le champ de l'action sociale.

Or la grande question de fond est bien de savoir "qui assurera les compétences actuelles des départements". Les suppositions émises par les uns et les autres restent inchangées : routes et collèges aux régions, champ du social éclaté entre l'Etat (ou les CAF), la région et l'interco... Car une partie des intercommunalités rurales ne sont pas armées pour prendre en charge toute l'action sociale décentralisée, reconnaît-on à la tête de l'Etat. Et si l'on recentralisait le social, "ce seraient les 6 milliards d'euros actuellement payés par les départements que l'Etat prendrait de plein fouet", note Claudy Lebreton.

André Vallini s'est exprimé sur cette question du social : "Les compétences sociales constituent un véritable problème et seront très compliquées à transférer. Nous pouvons cependant envisager que les intercommunalités passent des conventions pour gérer d'anciens foyers départementaux. Quant au RSA, j'entends de nombreuses voix avancer que son transfert en direction des caisses d'allocations familiales peut être envisagé. Pour l'APA et la PCH, la région pourrait gérer les schémas de gérontologie de façon cohérente et les intercommunalités pourraient les décliner en versant ces prestations." Qui a parlé de simplification ?

*Localtis.info, un service de la Caisse des Dépôts. Tous les jours sur [www.localtis.info](http://www.localtis.info), une nouvelle édition, réalisée par une équipe de journalistes spécialisés, explore ce qui fait l'actualité des collectivités dans tous leurs domaines de compétences.*

*Abonnez-vous gratuitement à nos newsletters et à nos alertes thématiques. Ecrivez-nous à [Communication.Localtis@caissedesdepots.fr](mailto:Communication.Localtis@caissedesdepots.fr)*

# La fin des départements dès 2016 ?

Acteurs Publics, 22 mai 2014, PAR Xavier Sidaner

Les conseils généraux pourraient être supprimés dès 2016, a indiqué Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France, à l'issue d'un entretien avec François Hollande. Le chef de l'État, décidé à accélérer le calendrier de la réforme territoriale, pourrait s'exprimer sur le sujet début juin.

Le calendrier sur la réforme territoriale s'accélère. Le président de l'Assemblée des départements de France (ADF), Claudy Lebreton (PS), a affirmé mercredi 21 mai, à l'issue d'un entretien avec François Hollande, que ce dernier s'exprimerait *"dans une dizaine de jours"* sur la réforme territoriale, *"après toutes les consultations des partis politiques et des trois associations d'élus"*. *"Et là il pourra dire très clairement quelle est l'architecture du projet"*, a affirmé Claudy Lebreton à l'issue de son entretien avec le président de la République.

Interrogé à ce sujet, l'entourage de François Hollande a indiqué que pour l'heure *"rien n'est confirmé ni même décidé"*. Le chef de l'État s'est déjà entretenu de la réforme territoriale la semaine dernière avec les dirigeants des 14 partis représentés au Parlement.

## Une collectivité "intermédiaire"

Lors d'*"une discussion très franche"* selon le président de l'ADF, le président de la République *"a rappelé la réforme, c'est-à-dire la carte divisée par deux des régions prochainement, les intercommunalités plus importantes et aussi la suppression du conseil général"*, a aussi affirmé Claudy Lebreton, qui était accompagné du sénateur et président du conseil général de Haute-Marne, Bruno Sido (UMP), et du président du conseil général du Nord, Patrick Kanner (PS).

Cette suppression des départements pourrait intervenir beaucoup plus tôt que ce qui avait été annoncé initialement par Manuel Valls, c'est-à-dire à l'horizon 2021. Au grand dam du président du conseil général du Pas-de-Calais, Dominique Dupilet (PS), hostile à tout *"passage en force"* et qui a menacé, le 20 mai, de suspendre ses *"collaborations"* avec l'État.

*"On pressent que ça peut être aux alentours de 2016-2017"*, a pourtant affirmé Claudy Lebreton. La question est maintenant, selon lui, de savoir *"s'il y a encore une possibilité de discussion pour la collectivité intermédiaire entre la commune et les régions"*. À ce sujet, François Hollande *"a laissé la discussion possible"*, notamment en ce qui concerne *"les territoires ruraux et semi-ruraux où l'on sait très bien que le département est déterminant"*, a conclu le président de l'ADF.

Avec AFP

APRÈS L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE F

## L'Assemblée des départements de France réaffirme la nécessité de maintenir un « échelon d'action publique intermédiaire » entre les régions et les intercommunalités

Après l'Association des régions de France (cf. « BQ » d'hier), le président de la République, M. François HOLLANDE, a reçu hier, dans le cadre de la préparation de la réforme territoriale, une délégation de l'Assemblée des départements de France, présidée par M. Claudy LEBRETON, président (PS) du conseil général des Côtes-d'Armor, accompagné de MM. Bruno SIDO, président (UMP) du conseil général de la Haute-Marne, et Patrick KANNER, président (PS) du conseil général du Nord, respectivement secrétaire général et trésorier de l'ADF.

Le chef de l'Etat a ensuite reçu une délégation de l'Association des maires de France, que préside M. Jacques PELISSARD, maire (UMP) de Lons-le-Saunier, député du Jura.

La délégation de l'Assemblée des départements de France a demandé au chef de l'Etat de « clarifier ses intentions sur ce projet majeur pour l'avenir de la démocratie locale » considérant que « le flou qui entoure cette réforme, et notamment concernant les conseils généraux, n'est en effet plus acceptable ». Elle devait en outre rappeler « que la France ne peut se passer, comme l'ensemble des grands pays d'Europe décentralisés, d'un échelon d'action publique intermédiaire entre des régions qui s'annoncent de plus en plus grandes et des intercommunalités qui - à de très rares exceptions près - ne sont pas aujourd'hui en mesure de porter efficacement pour nos concitoyens les politiques territoriales les plus structurantes ».

M. LEBRETON a affirmé hier, à l'issue de l'entretien avec M. François HOLLANDE, que ce dernier s'exprimerait dans une « dizaine de jours » sur la réforme territoriale, ce qui n'a pas été confirmé par l'Elysée.

Le président du groupe socialiste du Sénat propose que les présidents de communautés de communes, ou des conseillers régionaux ou des conseillers départementaux fléchés à côté des conseillers régionaux siègent au conseil général

Le président du groupe socialiste du Sénat, M. Didier GUILLAUME, sénateur et président du conseil général de la Drôme, s'est déclaré hier hostile à l'idée « de supprimer purement et simplement les conseils généraux ».

« En zone urbaine, c'est-à-dire les grandes métropoles, les départements de plus d'un million d'habitants, il n'y a aucun problème, c'est possible, et ça personne n'est contre », a déclaré M. GUILLAUME. « Dans les autres, il faudra pouvoir assurer la solidarité territoriale », a-t-il estimé, en particulier « trouver une possibilité de transférer de l'agent dans les zones rurales ». « Pour cela, il faudra qu'il y ait des élus qui se rencontrent pour en parler », éventuellement les présidents de communautés de communes, ou des conseillers régionaux ou des conseillers départementaux fléchés à côté des conseillers régionaux », a-t-il développé. « Nous ne sommes pas opposés à supprimer une strate administrative, mais on ne peut pas la supprimer purement et simplement. Ça ne marche pas », a encore assuré le sénateur de la Drôme. » Pourquoi

ne pourrait-on pas dire que si la France est une et indivisible, elle est diverse. Et comme elle est diverse, elle peut être gérée de façon diverse", a-t-il ajouté, en regrettant l'échec du référendum alsacien sur une fusion entre la région Alsace et les deux départements qui la composent.

Débats autour du maintien des limites actuelles des régions avec une éventuelle fusion

La nouvelle organisation des régions, pour l'heure, ne semble pas privilégier le redécoupage des régions : selon certains observateurs, l'hypothèse d'une union de régions, dans leur limites actuelles, serait privilégiée. L'idée de faire éclater certaines régions, et de rattacher les départements qui la composent actuellement à des régions différentes ne serait pas favorisée, ce qui pourrait susciter des difficultés.

Après l'annonce du rapprochement entre la Bourgogne et la Franche-Comté, Mme Ségolène ROYAL, ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, ancienne présidente (PS) du conseil régional de Poitou-Charentes, a annoncé que son successeur au conseil régional, M. Jean-François MACAIRE, et le président du conseil régional des Pays-de-la-Loire, M. Jacques AUXIETTE, allaient saisir les conseils économiques et sociaux de leurs régions pour étudier la possibilité d'une fusion des deux régions. Les départements de Charente et Charente-Maritime ont critiqué hier cette annonce. L'ancien ministre Dominique BUSSEREAU, député (UMP) et président du conseil général de la

Charente-Maritime, a annoncé qu'il « réfléchit à organiser un référendum d'initiative locale sur le sujet » dans le département, sans préciser à ce stade les modalités ou l'échéancier. En Charente, dans un communiqué commun avec trois députés (deux PS un PRG) et une sénatrice socialiste, le président du conseil général, M. Michel BOUTANT, sénateur (PS) a pour sa part affirmé la « profonde conviction que, pour des raisons tant historiques, géographiques, économiques que culturelles, la Charente ne peut envisager, dans la refonte prévue (...), d'autres hypothèses que l'intégration à la région Aquitaine ». Les parlementaires ont fustigé l'annonce du projet de fusion Pays-de-la-Loire-Poitou-Charentes, déplorant « des démarches d'ores et déjà entreprises et des contacts pris » à l'extérieur de la région, sans qu'aucune information n'ait été fournie et a fortiori aucun échange préalable n'ait été initié avec les interlocuteurs locaux qui s'estiment légitimement les plus concernés « . » Le sentiment dominant dans notre département et une grande partie de la région Poitou-Charentes, c'est d'aller avec l'Aquitaine, parce que Bordeaux est une métropole européenne et mondiale, ce que n'est pas Nantes", a pour sa part assuré M. BUSSEREAU. M. Alain ROUSSET, président (PS) du conseil régional d'Aquitaine, a décl-

ré : « peut-être, faut-il qu'une partie de Poitou-Charentes vienne en Aquitaine ». « Mais c'est vrai qu'il y a une logique de l'existence d'une région, tout cela est à voir. Mais n'en faisons pas un objet de polémique », a-t-il tempéré, non sans ouvrir la porte à des découpages de régions existantes. « Si ce qui ira plus vite, c'est de regrouper deux régions (...) peut-être qu'ici ou là, la logique des déplacements domicile-travail, l'existence d'une capitale régionale, d'une université, d'un hôpital, fera qu'il faudra peut-être ajouter un ou deux départements à telle ou telle région », a-t-il déclaré.

M. Jean-Paul HUCHON, président (PS) du conseil régional d'Ile-de-France propose une « assemblée unique » dans sa région

Alors que le décret créant la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris est paru au « Journal officiel » (cf. « BQ d'hier et infra), le président du conseil régional d'Ile-de-France, M. Jean-Paul HUCHON (PS) a proposé hier la création d'une « assemblée régionale unique » qui accueillerait les élus départementaux. Pour M. HUCHON, « la simplification voulue par le président et le Premier ministre est indispensable » et il propose de « rapprocher départements et région », après avoir rencontré les présidents des conseils généraux de gauche d'Ile-de-France. « Mon projet

est de créer une nouvelle collectivité : une assemblée unique régionale (...) Région et départements ne doivent plus être des structures concurrentes » mais concourir à « l'amélioration du service public rendu ». « Si les conseils généraux disparaissent, cela ne veut pas dire que ce qu'ils font disparaît » poursuit-il, citant les collèges, les routes, l'action sociale, des « fonctions importantes » qui gagneraient à « être définies à l'échelle de la région et exercées au plus près des habitants ». Sans se prononcer sur un nombre d'élus dans cette nouvelle assemblée (« quelques dizaines de plus, à peine »), M. Jean-Paul HUCHON estime que « les élus départementaux pourraient travailler au sein de commissions départementales ». Quant à la critique de l'opposition UMP de voir le PS recréer l'équivalent de leurs « » conseillers territoriaux « , institués par la réforme territoriale de 2010, et supprimés dès le changement de majorité, le socialiste assure que ce n'est pas le même projet : » les conseillers voulus par Nicolas SARKOZY réduisaient l'action régionale aux cantons (...) dans cette nouvelle assemblée il faut des élus avec une vision stratégique sur l'ensemble du territoire francilien mais également des élus qui ont l'expérience de la proximité". ■



# Les grandes villes prêtes à reprendre les compétences des départements

Jean-Luc Moudenc (UMP) va plaider la cause des agglomérations à Matignon, le 27 mai

lu, mardi 20 mai, président de l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF), l'un des principaux lobbies d'élus locaux, le maire de Toulouse, Jean-Luc Moudenc (UMP), rencontrera Manuel Valls mardi 27 mai pour discuter du projet de loi sur la décentralisation.

Les maires des grandes villes (au moins 100 000 habitants), de droite comme de gauche, s'inquiètent du projet de loi de réforme territoriale annoncé le 8 avril par le premier ministre. Fusion des régions, disparition des conseils généraux... « Nous savons que le gouvernement veut aller vite. Mais nous ne savons pas ce qu'il veut faire des zones urbaines », souligne André Rossinot, président (UDI) de l'agglomération de Nancy.

Parmi les messages que les maires de grandes villes et présidents

d'agglomérations veulent faire passer au gouvernement figure le développement du « modèle lyonnais », précise le nouveau président.

## « Oreille attentive »

Les métropoles pourraient accompagner la disparition des conseils généraux en devenant le niveau de collectivité qui prendrait en charge les compétences sociales des départements. « Nous devons renforcer les futures métropoles et

## Vers une fusion de Poitou-Charentes et Pays de la Loire

Jacques Auxiette, président de la région des Pays de la Loire, Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, et Jean-François Macaire, président de la région Poitou-Charentes, étudient la possibilité d'une fusion

des communautés de communes », approuve un membre de l'exécutif.

Pour le gouvernement, qui travaille toujours à la rédaction de la loi qui déclenchera le « big bang territorial », le soutien des présidents d'agglomérations est indispensable. Et leur appétit pour une partie des compétences et des ressources des départements n'est pas une mauvaise nouvelle. « Manuel Valls est un homme marqué par l'urbanité. Je pressens que

nous aurons une oreille attentive », avance Jean-Luc Moudenc.

Si les agglomérations sont les moteurs de la réforme territoriale, leurs élus ne manqueront pas de souligner que le gouvernement prévoit de leur faire supporter la plus grosse part des 11 milliards d'euros d'économies. « Une telle mesure aurait pour conséquence une forte baisse de nos investissements », souligne le maire de Toulouse, prêt à négocier pied à pied.

Pour le seconder, Jean-Luc Moudenc a nommé premier vice-président le maire (PS) de Besançon, Jean-Louis Fousseret, qui lui disputait la présidence. « Nous travaillons ensemble dans un parfait consensus », assure M. Fousseret. « Nous parlerons d'une seule voix lorsque nous rencontrerons le gouvernement », confirme M. Moudenc. ■

ERIC NUNÈS

de leurs deux régions. Cette proposition vise à mettre un terme au projet de rattachement du département de Loire-Atlantique à la Bretagne portée par les tenants de la Bretagne « à cinq départements », parmi lesquels les « bonnets rouges ».

LE FIGARO

## 4 L'ÉVÉNEMENT

## L'UMP et l'UDI crient au « tripatouillage électoral »

La droite met Hollande au défi d'organiser un référendum, tandis que le centre dénonce des pratiques dignes d'une « république bananière ».

JUDITH WANTRAU

OUI À LA réforme territoriale, mais non au « tripatouillage électoral » ! C'est, en substance, la réponse quasi unanime de l'UMP et de l'UDI à la seule annonce de François Hollande mardi matin : le report « après la réforme » des élections départementales et régionales prévues en 2015.

Le mot « tripatouillage » a été utilisé mardi par Jean-François Copé en comité politique de l'UMP, au petit déjeuner, puis lors de la réunion qui a suivi, à l'Assemblée. Ardent défenseur de la fusion des départements et des régions, il s'est dit « abasourdi de voir que le président de la République ait pu consacrer une interview sur les deux premières années de son quinquennat à parler de tripatouillage électoral ». « Il s'est comporté en chef de parti », a-t-il estimé, en prédisant que « la presse n'achètera pas ». « Cela va nous permettre de faire vivre le débat, mais c'est d'autant plus désolant, choquant, qu'il s'agit en réalité d'une grande réflexion institutionnelle que l'on doit avoir, a expliqué le patron de l'UMP. On nous parle d'un big bang institutionnel. Pourquoi pas ? Mais alors, ça doit être avec un référendum à la clé, parce que c'est l'avenir de nos institutions qui est en jeu et pas simplement un bout de loi uniquement par convenance personnelle pour le président, qui a peur de perdre les élections en 2015. » Dans la même veine,

Christian Jacob a énuméré les allers et retours de l'exécutif sur la question : « Après avoir supprimé le conseiller territorial instauré par la droite, après avoir réformé le mode de scrutin cantonal avec des binômes invraisemblables et un découpage pas terminé et après avoir dit il y a quelques semaines que les scrutins cantonaux et régionaux étaient maintenus, François Hollande cherche la martingale avec la réforme territoriale. » Selon le président du groupe UMP à l'Assemblée, « tout ça ressemble à de l'affolement ! ».

Un référendum ? « Méfions-nous, François Hollande pourrait nous prendre au mot ! » a lancé François Fillon en souriant. Pour l'ex-premier ministre,

**L'objectif de François Hollande, c'est de ne plus avoir d'élections locales jusqu'à l'élection présidentielle**

François Hollande « a offert le spectacle pathétique d'un président plus faible que jamais, qui ne sait que cogner ses prédécesseurs et repousser les élections ». « On est la seule démocratie moderne à repousser les élections ! » s'est-il indigné, en ajoutant en réponse à la formule employée par Jean-François Copé : « Je ne vois pas comment cette majorité pourrait faire le big bang. »

François Hollande entend priver nos concitoyens de leur parole et imposer par la force une réforme territoriale majeure sans consulter les Français

MARINE LE PEN

« Le report, c'est la fuite... Que tout le temps perdu ne se rattrape plus », a twitté Jean-Pierre Raffarin, en référence lointaine à une chanson de Barbara. Le sénateur de la Vienne est pour de « grandes régions », mais farouchement contre la disparition des départements en zone rurale. Valérie Pécresse, elle, est radicalement opposée au report des régionales... pour lesquelles elle est déjà partie en campagne comme candidate à la tête de liste en Île-de-France. « L'objectif de François Hollande, c'est de ne plus avoir d'élections locales jusqu'à l'élection présidentielle, a-t-elle affirmé sur i-Télé. Aucune grande démocratie au monde ne tolérerait de telles manipulations, de tels tripatouillages ! »

Même levée de boucliers au centre, où le secrétaire général de l'UDI Jean-Christophe Lagarde a parlé de « République bananière ». La question du référendum, que le président du MoDem François Bayrou avait lancée dès dimanche, n'a pas été abordée en réunion de groupe. Lors de sa rencontre avec Ma-

nuel Valls, la semaine dernière, le président du groupe UDI à l'Assemblée nationale, Philippe Vigier, avait interrogé en vain le premier ministre sur l'accélération de la réforme territoriale. « Il a eu l'impression que les choses n'étaient pas décidées », rapporte un proche.

Du coup, le député d'Eure-et-Loir a proposé la création d'un groupe de travail commun aux centristes de l'Assemblée et du Sénat, également ouvert à des élus non parlementaires, afin que l'UDI soit « une force de proposition » dans ce débat au lieu de se contenter de « réagir aux annonces et aux revirements du gouvernement ».

Mardi, la conférence des présidents a confirmé une autre demande centriste : l'organisation d'un débat dans l'Hémicycle sur la réforme territoriale. Après avoir été reporté à cause de la nomination de Manuel Valls, il a été programmé le 26 mai, à 21h30. Si la date est maintenue - les européennes auront eu lieu la veille -, l'ambiance risque d'être survoltée. ■

# Bertrand: « La réforme territoriale, j'y crois »

L'ancien ministre UMP propose de soumettre à référendum les modifications de l'organisation administrative française.

PROPOS RECUEILLIS PAR  
JEAN-BAPTISTE GARAT

LE FIGARO. - En quoi consiste votre proposition de loi ?

Xavier BERTRAND. - En soi, le texte, que nous avons préparé avec Gérard Darmanin, Damien Meslot, Arnaud Robinet et David Douillet est très simple. Nous souhaitons que toute réforme de l'organisation territoriale soit soumise à un référendum au titre de l'article 11 de la Constitution. Sans référendum, aucune réforme ambitieuse ne verra le jour. Il est illusoire de penser que la classe politique dans son ensemble - et la gauche en particulier, qui détient vingt et une régions sur vingt-deux et 60 % des conseils gé-

néraux à digérer pour les parlementaires de gauche ; les municipales ont montré quel destin électoral les attendait. Je ne pense pas qu'ils aient envie de disparaître sans dire un mot. D'ailleurs, le président de la République sait tout cela et, le moment venu, il se présentera devant le Congrès en expliquant qu'il n'a pas de majorité et que la classe politique est conservatrice pour mieux renvoyer la réforme aux calendes grecques.

Les annonces de réforme territoriale ne sont-elles donc que velléitaires ?

Toute cette histoire est scénarisée. François Hollande est incapable d'obtenir des résultats en matière économique et sociale, donc il fait diversion avec des réformes de société comme le mariage pour tous et des réformes institutionnelles. De surcroît, il ne peut pas se permettre une deuxième gifle aux élections locales en mars

Comment imaginez-vous l'application de cette réforme dans votre région ?

La Picardie n'a pas la taille et la dynamique nécessaires pour continuer à vivre seule. Certains envisagent l'éclatement de la région. Je préférerais le rattachement de la Picardie à une autre grande région. Mais que personne ne s'y trompe : la réforme a vocation à changer le mode d'organisation et de gestion des conseils généraux et régionaux, mais pas le sentiment d'attachement à une région ou les habitudes de vie. Dans vingt ans, les Picards seront toujours picards et auront toujours des traditions picardes, même si les conseils généraux ont disparu ou que le conseil régional a évolué.

Quelle que soit la réforme, un référendum ne tournerait-il pas à l'échec en raison de l'impopularité de François Hollande ?

Si le président de la République se sent trop impopulaire, qu'il laisse au premier ministre le soin d'assurer la réforme et la campagne référendaire. »

néraux - produira une réforme ambitieuse des collectivités. De surcroît, une modification de la Constitution semble incontournable et pour cela il y a deux options : la réunion du Congrès ou un référendum. Je préfère demander l'avis des Français, qui sont beaucoup moins conservateurs que les politiques sur ces questions.

Craignez-vous qu'une réforme, débattue et amendée par le Parlement, ne soit pas à la hauteur ?

Un tiers des députés et des sénateurs sont également conseillers généraux ou régionaux. Le gouvernement va au-devant de graves difficultés avec sa majorité, qui n'a que faire des prétendues volontés réformatrices de François Hollande. Le non-cumul des mandats était déjà diffi-

2015. Ces annonces de réforme sont le prétexte à un report qui, croit-il, le protégerait de la colère des Français.

Pour autant, vous ne considérez pas la réforme des collectivités comme mineure...

J'y crois depuis longtemps. Je suis favorable à une réforme qui aboutit à la disparition des conseils généraux, fusionnés dans les conseils régionaux. Je souhaite également que l'on réduise le nombre de régions à une quinzaine et le nombre d'élus départementaux et régionaux. Si le gouvernement travaille sur cette base, je suis prêt à m'engager. Et, à titre personnel, je souhaite l'abandon de la proportionnelle aux régionales en faveur d'un mode de scrutin qui ancre les élus dans leur territoire.

## RÉGIONS

1/2

François Hollande assure vouloir diminuer de moitié le nombre des régions et supprimer les départements. À quelles conditions cette réforme peut-elle réussir ? Les « super-régions » devraient se voir confier des compétences claires et des moyens financiers conséquents, mais il ne serait pas judicieux d'imiter le fédéralisme allemand, argumente Jean-Luc Boeuf, administrateur territorial. Preions garde à ne pas ressusciter les grands foudroyés jadis en lutte contre l'État royal, avertit pour sa part l'historien Jean-Christophe Petitfils.



JEAN-LUC BOEUF

L'État doit considérer les régions de demain comme des partenaires, et non comme des subordonnés, argumente l'ancien directeur des services du conseil régional de Franche-Comté\*.

## Comment créer des régions efficaces

Ce qu'il y a de bien avec la réforme territoriale en France, c'est qu'elle est à l'ordre du jour depuis plusieurs années. En outre, les déclarations se sont multipliées ces dernières semaines au plus haut niveau de l'État. Faisons ici l'hypothèse qu'il ne s'agit pas d'une énième annonce et que la réforme des régions sera conduite à son terme et dans les délais annoncés. Laissons de côté la querelle sur le découpage proprement dit et projetons-nous, par exemple en 2018, où le nombre des régions aura été ramené à douze. Préoccupons-nous de la façon dont l'État va procéder avec ces régions agrandies. L'exercice sera

particulièrement délicat tant il est historiquement établi que les relations entre l'État et ses collectivités sont marquées du sceau de la vassalité et de la dépendance. L'État n'a jamais vu d'un bon œil la montée en puissance d'un échelon qui pouvait s'apparenter aux anciennes provinces. Lorsque des compétences ont été « octroyées » aux régions dans les années 1980, le terrain était déjà largement occupé par les mairies et les conseils généraux. Il a donc fallu créer un espace aux régions à partir des compétences de l'État. La puissance publique a toujours gardé un œil sur les compétences qu'elle transférait. Les régions construisent

les lycées mais l'État nomme les enseignants ; elles conduisent des actions dans le domaine de l'économie mais l'emploi reste à l'État.

Au plan économique, les régions actuelles se caractérisent par des budgets faibles dont les actions cumulées représentent moins de 1 % du PIB ; par des exécutifs insuffisamment identifiés par les citoyens et par des élus qui abandonnent le mandat régional dès qu'il convient de respecter le cumul des mandats. Diviser par deux le nombre de régions n'augmentera pas les budgets.

Le vrai changement est à attendre de l'État qui, au-delà de perdre des prérogatives, va surtout devoir changer d'état d'esprit. Il ne pourra plus se contenter d'inviter quelques régions pour traiter des sujets de fond alors que le dispositif qu'il a prévu pour elles

L'exercice sera particulièrement délicat tant il est historiquement établi que les relations entre l'État et ses collectivités sont marquées du sceau de la vassalité et de la dépendance

a déjà été décidé par les services de l'État dans le moindre détail.

Nos douze futures régions s'inséreront dans un ensemble européen plus resserré et plus cohérent. Cette cohérence viendra des compétences exercées. Le chemin à parcourir se situera davantage dans les esprits que dans les textes. Les actions conduites actuellement par les régions dans l'Europe des vingt-huit sont le développement économique, les transports, l'éducation et la formation au sens large. La France ne se distingue pas aujourd'hui par un quelconque retard en matière de compétences

régionales mais plutôt par un enchevêtrement entre le rôle de l'État - au niveau central et en région - et celui des collectivités locales qu'il a fait émerger lentement en presque soixante ans.

Il ne sera point nécessaire de se lancer, une nouvelle fois, dans le débat entre État fédéral et État centralisé. Notre organisation administrative n'est pas comparable à l'Allemagne où les Länder, comme dans tout État fédéral, disposent d'une souveraineté qui leur est propre dans les domaines dans lesquels l'État fédéral n'intervient pas. Outre-Rhin, l'État est constitué de plusieurs entités locales qui ont une existence et une Constitution propre.

Il sera en revanche nécessaire de redonner aux régions élargies un lien avec les instances européennes. La France s'était timidement lancée dans cette voie à

l'occasion des politiques structurelles conduites par l'Union européenne à la fin des années 1980. Il est temps de retrouver ce souffle.

En définitive, la réforme régionale réussira à trois conditions. En premier lieu, l'État doit cesser de considérer ses régions comme des incapables au sens juridique. Le gouvernement devra dès lors revoir son actuel projet de loi qui au pseudo-pouvoir réglementaire qu'il entend accorder aux régions. Les futures régions devront disposer d'un véritable pouvoir d'édicter des normes, dans le respect de la loi. En outre, il est indispensable que les normes adoptées

par une région soient respectées par les autres collectivités - départements, communes - qui exercent leur activité dans son ressort territorial. Dans le cas contraire, on risquerait de retourner aux sempiternels débats sur « l'harmonisation », les « bonnes pratiques à partager » et les très nombreux « schémas de cohérence » qui n'ont de cohérence que le nom.

En deuxième lieu, ces douze régions devront bénéficier de pouvoirs financiers pour mener à bien leurs actions. À l'heure actuelle, la latitude financière des régions a été presque réduite à néant. On demande aux régions tout à la fois de financer des programmes de l'État par le biais des contrats de plan, de cofinancer des actions des autres collectivités et d'assumer leurs propres compétences. C'est beaucoup !

En dernier lieu, le principe de subsidiarité devra s'appliquer pleinement. C'est pourquoi l'État s'interdira de conduire des actions qui sont du ressort des régions. Il sera alors fini le temps où l'État produisait des circulaires de quatre-vingt-dix pages pour expliquer à ses représentants en région leurs instructions sur des sujets qui ne relèvent pas d'eux.

La réussite de cette réforme régionale ne préjugera en rien du redressement des finances publiques de la France. Mais elle enverra assurément un signal de simplification au quateron de la décentralisation. Le quateron, c'est celui qui, tour à tour et dans les territoires, est contribuable, usager, électeur et citoyen. Le quateron, c'est chacun d'entre nous.

\* Coauteur de « Les Collectivités territoriales et la décentralisation », Documentation française, 2008.

3/2



JEAN-CHRISTIAN PETITFILS

Pour l'historien\*, diviser par deux le nombre des régions transformerait les présidents des « super-régions » en grands féodaux, à l'instar des ducs de Bretagne et de Bourgogne que la France a connus au Moyen Âge.

## La France des régions: une régression

**P**endant des siècles, l'État royal a construit la nation, agrégeant patiemment autour de l'Île-de-France des territoires périphériques n'ayant au départ nulle vocation à s'y intégrer. Ainsi est née la France, miracle de l'histoire plus que de la géographie. À partir de la fin du XVI<sup>e</sup> siècle, s'est développée une pratique que l'on a appelée l'absolutisme, qui n'était rien d'autre que l'effort de centralisation étatique dans le cadre de la souveraineté moderne, en réaction contre la féodalité.

Il s'agissait de faire régner l'ordre et l'harmonie au sein d'une société marquée par une extraordinaire diversité de langues, de coutumes, de privilèges, de lutter contre les tendances centrifuges menaçant le royaume, ce royaume que Mirabeau décrivait encore en 1789 comme « un agrégat inconstitué de peuples désunis ».

Centraliser et unifier ne voulaient pas dire nécessairement uniformiser, car le roi avait signé des « capitulations » avec les provinces nouvellement incorporées, s'était engagé à respecter et protéger leurs

privilèges. Certaines d'entre elles (Bretagne, Normandie, Dauphiné, Languedoc, Bourgogne...), dotées d'assemblées locales, votaient et répartissaient l'impôt direct. Le roi, cependant, n'avait pas hésité à donner quelques coups de boutoir contre ces institutions paralysantes, essayant insidieusement de réduire leurs libertés.

De façon générale, la centralisation s'est faite avec empirisme. Faute d'agents en nombre suffisant (les titulaires d'offices et commissaires du roi étaient cent fois moins nombreux que nos cinq millions et demi de fonctionnaires !), il a fallu composer avec la noblesse locale, les Parlements régionaux, les assemblées d'États, associer les élites provinciales, qu'on éblouissait en les promenant à Versailles.

Dans cette lente marche vers l'unité, il y eut des reculs, des compromis, mais aussi de violentes révoltes pour des raisons fiscales - les Nu-pieds de Normandie, les Croquants du Périgord ou les fameux Bonnets rouges de Bretagne... -, sans parler des mouvements à base religieuse (de La Rochelle aux Camisards). Il y eut des complots aristocratiques. Louis XIII et Richelieu n'hésitèrent pas à faire décapiter quelques Grands, comme le duc de Montmorency, qui souleva le Languedoc. Louis XIV fit de même avec le chevalier de Rohan qui avait cherché

à prendre la tête d'une république sécessionniste en Normandie. Sous Louis XV encore, un prince du sang, Conti, rêvait d'une insurrection protestante en Languedoc.

Poursuivant l'œuvre des rois, la Révolution française, avec son principe de la table rase, a balayé ces bigarrures hétéroclites qui entravaient la marche de l'unité française. « La République une et indivisible, disait Péguy, c'est notre royaume de France ». Pour briser les cadres provinciaux, porteurs d'autonomie, la Révolution, dès 1790, imagina les départements, collectivités politiques et administratives, au début artificielles, aujourd'hui inscrites dans le paysage national.

Depuis, dans le louable souci de décongestionner l'État hypertrophié et d'associer les populations à la gestion de leurs affaires, de nombreuses lois de décentralisation ont été votées. On a été loin, bien loin, avec la formation d'exécutifs régionaux et une bureaucratie de petits marquis locaux.

La question est de savoir aujourd'hui si le projet de l'actuel gouvernement de réduire de moitié environ le nombre des régions ne constitue pas, peu ou prou, une menace pour l'unité de la République avec de trop fortes entités régionales. Certes, d'aucuns se récrieront que nous sommes loin d'une telle perspective, car la France,

historiquement, est, avec l'Angleterre et la Castille, un des plus vieux États-nations d'Europe, à la différence de l'Allemagne, qui a longtemps placé la nation avant l'État et l'existence de frontières stables. Mais il serait sage et utile de s'interroger sur les conséquences de cette réforme, à l'heure où les forces centrifuges se multiplient, avec appels aux regroupements ethniques et rejet haineux du voisin, contraires aux valeurs universalistes du projet européen (Catalogne, Euskadi, Écosse, Flandre...).

Imagine-t-on le poids que représenteraient les présidents des nouvelles régions, ces ducs de Normandie, de Bretagne, d'Aquitaine ou d'Occitanie, face à un pouvoir politique en déconfiture comme il l'est aujourd'hui ? Ils tireraient leur puissance, non seulement de leurs attributions ou de la fiscalité régionale qu'ils alourdiraient inmanquablement, mais aussi de Bruxelles, avec lequel ils dialogueraient sans en référer à l'État.

L'Europe des régions, beaucoup d'esprits chimériques en rêvent, sans voir qu'en balayant les États, on affaiblit la protection des plus fragiles. Ce serait en fait une immense régression, un peu comme un retour aux principautés de l'an mil.

\* Auteur, notamment, de « Louis XVI » (Perrin, collection « Tempus », 2010).

4 | L'ÉVÉNEMENT

Édouard Balladur, ancien premier ministre, en 2002, d'un accord pour la réforme des régions.

« La fin des départements ? Une imprudence »

L'ancien Premier ministre déplore la « méthode » de François Hollande pour réformer les territoires et craint que le Président ne « s'enlise »

INTERVIEW BRUNO JEUDY ET SOAZIG QUÉMENER

L'ancien Premier ministre revient sur le projet de réforme territoriale du Président, juge « impossible » une cohabitation et appelle Nicolas Sarkozy à reprendre la parole.

Approuvez-vous la décision de François Hollande d'accélérer sa réforme territoriale ?

La méthode m'étonne. Sous le quinquennat précédent, la majorité d'alors avait voté une réforme importante : diminution de moitié du nombre de cantons, élection de conseillers territoriaux pour gérer à la fois départements et régions, fusion de certaines régions, création de grandes métropoles, suppression de la clause de compétence générale, source de gaspillage. Elle était prête à être appliquée. L'une des premières décisions de la nouvelle majorité a été de la supprimer ! Un an plus tard, on la reprend en prétendant aller plus loin, tous les départements étant supprimés. C'est une erreur, selon vous ?

Au moins une imprudence. Le département a deux fonctions : il est à la fois le cadre d'une collectivité locale décentralisée et celui des services de l'État. Si l'on supprime les départements il faut modifier la Constitution ; conserverait-on des préfets ? Si l'on supprime les

conseils généraux et pas les départements, qui gèrera ces collectivités territoriales ? Là aussi, une révision de la Constitution est-elle indispensable ? Politiquement possible ? Pourrait-on recourir au référendum, alors que le gouvernement se dit résolu à le refuser ? Improbable aujourd'hui d'y voir clair ; la nécessité de réviser la Constitution va peut-être tout arrêter. La sagesse serait de revenir à notre réforme qui ne nécessiterait pas de révision de la Constitution. Ne vous félicitez-vous pas que la simplification territoriale fasse désormais consensus ?

Bien sûr. Mais avec ces annonces fracassantes, François Hollande ne va-t-il pas encore éloigner la réforme ? Il faut revenir à une méthode progressive. Sinon, une nouvelle fois, la France s'enlisera. Jean-François Copé assure que l'UMP est « prête à prendre ses responsabilités » en cas de cohabitation. Mais celle-ci est-elle possible dans le quinquennat ?

Comme vous le savez, j'ai été le premier, il y a plus de trente ans, à proposer que la cohabitation soit possible. Depuis que le quinquennat a été institué, les élections présidentielle et législatives ont lieu quasi-

ment ensemble, il existe un véritable contrat d'association entre le président et la nouvelle Assemblée. En outre, lorsqu'une majorité hostile au président est élue à la suite d'une dissolution, cela constitue pour celui-ci un véritable désaveu. Il en résulte que ce désaveu du président après une dissolution qu'il a décidée et sous le régime du quinquennat pose le problème en des termes différents. En pareil cas, la cohabitation me semble impossible. Entre la ligne Juppé et la ligne Wauquiez, l'UMP avance divisée vers les élections européennes...

Il faut revenir à l'essentiel : l'Europe est mal gérée, elle ne satisfait pas les citoyens qui ont le sentiment qu'elle est loin d'eux et qu'elle n'assure pas le progrès. Elle doit donc changer de politique et de méthode. Les dix-huit États membres de la zone euro doivent se doter d'un exécutif stable et d'un conseil prenant ses décisions à la majorité qualifiée, à condition que soit revue, pour une plus grande justice, la pondération des voix attribuées aux différents États. On doit favoriser les politiques budgétaires, fiscales et économiques communes qui sont la garantie de la survie de l'euro. L'Europe à 28 dont le rôle consisterait essentiel-



L'ancien Premier ministre, vendredi, chez lui, dans le 16<sup>e</sup> arrondissement de Paris. JÉRÔME MARS POUR LE JDD

lement à gérer le grand marché, doit également pouvoir voter à la majorité qualifiée, mais, là aussi, à la condition de revoir la pondération des voix entre les États. En outre, il faudrait fusionner le Conseil européen et la Commission afin que celle-ci soit clairement placée sous l'autorité politique des États membres, et revoir la répartition des compétences entre ceux-ci et l'Union. Faut-il axer la campagne européenne sur l'élection du nouveau président de la Commission ?

Non. Le président de la Commission est choisi par le Conseil européen en tenant compte du résultat des élections et ce choix doit être validé par le Parlement, ce qui signifie qu'il n'est pas limité à M. Schulz ou M. Juncker, qui semblent tentés de transformer l'élection du Parlement européen en une élection quasi présidentielle.

Comme le dit M. Giscard d'Estaing, le Conseil européen peut choisir quelqu'un d'autre, ne serait-ce que pour insuffler un esprit nouveau dans la gestion de l'Europe ! Nicolas Sarkozy doit-il intervenir dans ce débat européen ?

Tout le monde intervient. Pourquoi serait-il le seul à être réduit au silence, alors qu'il a, en la matière, une expérience que tout le monde reconnaît ? Doit-il revenir pleinement dans le débat politique ?

S'il a l'intention de jouer à nouveau un rôle politique, il lui sera difficile de maintenir le doute. Devrait-il intervenir dans le jeu politique quotidien ? Pas nécessairement. Il pourrait commencer en proposant régulièrement les grandes orientations d'une politique nouvelle pour la France en 2017. Les sujets ne manquent pas. La France de 2017 ne sera pas celle de 2012 ni celle de 2007. ●

« Je suis pour supprimer les conseils généraux »



DIDIER GUILLAUME, patron des sénateurs PS et président du conseil général de la Drôme

« Je suis pour supprimer les conseils généraux sur tous les territoires de France, au nom de la simplification, de la clarification et de la cohérence. L'heure n'est plus à savoir si nous sommes pour ou contre mais de savoir comment le faire. Pour cela, il faut différencier l'urbain et le rural. Dans les zones urbaines, la suppression se fera sans heurts. Il peut y avoir des superpositions entre la responsabilité de la ville, de l'intercommunalité et les départements, et, dans les zones urbaines,

les agglomérations peuvent jouer le rôle des conseils généraux.

Mais, dans les zones rurales, il y a un sentiment d'abandon. Dans ces zones, il faut encore des élus qui s'occupent de la péréquation. Les présidents d'intercommunalité pourraient jouer ce rôle. Je propose donc qu'il y ait une instance regroupant les présidents d'intercommunalité et des conseillers régionaux qui, par département, joueraient ce rôle de proximité. Affirmons que, malgré la suppression des conseils généraux, nous garderons, au niveau des territoires ruraux, une instance infra-régionale et supra-intercommunale qui permettant d'assurer la péréquation. » A.M.

UN REDÉCOUPAGE DÉLICAT \*

Nouvelles limites régionales  
Départements au sort incertain



Disparition de la Picardie : la Somme dans le Nord-Pas-de-Calais, l'Yonne dans l'Ile-de-France. Incertitude pour l'Aisne (soit Nord-Pas-de-Calais, soit Champagne-Ardenne).

Le Languedoc-Roussillon resterait tel quel ou serait éclaté en trois : l'Hérault et le Gard avec la Provence, l'Aude et les Pyrénées-Orientales avec Midi-Pyrénées, la Lozère allant à l'Auvergne-Limousin ou à Midi-Pyrénées.

CRÉDIT

## 16 DÉCRYPTAGES

# Créons des « grands départements » pour une décentralisation réussie

## Vingt-cinq régions métropolitaines éviteraient l'enlèvement technocratique

**Jean-Louis  
Quermonne**

*Professeur émérite des universités*

**A**nnoncé par le président de la République le 18 janvier dans son discours de Tulle, le « troisième acte de décentralisation » figure parmi les réformes de structure inscrites sur l'agenda du gouvernement de Manuel Valls.

Encore faut-il que cet engagement s'inscrive dans une démarche cohérente, apte à recevoir l'appui de l'Assemblée nationale et du Sénat. D'abord appelée à renforcer la responsabilité des régions en réduisant leur nombre, elle semble devoir, dans un souci d'économie, viser aussi la suppression, sinon des départements en tant que relais de l'Etat, du moins des conseils généraux et le transfert aux régions ou aux métropoles des services qui en dépendent. En fait, les deux projets sont liés ; et c'est cette relation qui impose à la future réforme l'obligation de respecter sa cohérence.

La suppression des conseils généraux – appelés aujourd'hui départementaux –

serait incontestablement une réforme d'envergure. Sans doute sera-t-elle plus difficile à réaliser que celle des régions du fait de l'attachement des élus et des populations à la démocratie de proximité.

Aussi ne pourra-t-elle pas s'effectuer de façon technocratique ; et comme dans ce domaine politiquement sensible on ne supprime que ce que l'on remplace, il importera que trois mesures indispensables l'accompagnent.

La première, en milieu urbain, sera la mise en place des métropoles, introduite par une législation antérieure. Destinée aux grandes agglomérations, elle devra leur permettre d'hériter d'une part importante des compétences actuellement exercées par les conseils généraux. Ce que l'agglomération lyonnaise semble déjà vouloir expérimenter.

La deuxième mesure, destinée au monde rural, mais aussi aux petites villes et aux villes moyennes, tiendra à la nécessité de maintenir aux chefs-lieux des départements des agences régionales disposant de guichets accessibles à la population, pour permettre à celle-ci d'accéder aisément aux services transférés aux régions.

La troisième mesure relative à ces transferts concerne la dimension des régions. C'est là précisément où l'exigence de cohérence s'impose le plus. Car si l'on veut

républicain de promouvoir la création de « grands départements ».

Aussi, la démarche devra-t-elle tendre à instaurer un équilibre entre l'idée de grande région et celle de grand département. Il suffira pour y parvenir de maintenir en vigueur les 22 régions métropolitaines existantes – quitte à opérer quelques fusions comme celle de la Bourgogne et de la Franche-Comté, si la population y consent –, voire de créer, là où des solidarités se dessinent, trois ou quatre régions supplémentaires, par exemple, autour de métropoles telles que Nice, Grenoble, Pau ou Tours. Soit environ 25 régions métropolitaines.

Une réforme de cette ampleur aurait été plus aisée à accomplir au lendemain d'une alternance politique, comme celles survenues en 1958 ou en 1981. Par conséquent, elle sera longue à mettre en œuvre. Car si son principe peut être approuvé par une large majorité parlementaire ou par référendum, il conviendra qu'elle soit perçue localement comme légitime, tant par les élites politiques que par l'opinion publique. Or, plutôt que d'imposer la création par ordonnances de trop vastes régions jugées à tort ou à raison d'allure technocratique, il conviendra de tenir compte de multiples facteurs tels que l'attachement des populations à l'histoire de leur provin-

ce, la proximité de frontières susceptibles de favoriser la formation d'« euro-régions », la présence de métropoles attractives, et naturellement le respect de la démocratie de proximité.

Enfin, une entreprise de cette ampleur ne sera pertinente que si elle est cohérente. Aussi, de deux choses l'une : ou bien la création de très vastes régions imposera, dans le respect de la démocratie de proximité, le maintien à l'échelon départemental des collectivités territoriales existantes, gérées par les conseils généraux, ce qui réduira singulièrement la portée de la réforme. Ou bien l'on supprimera les départements en tant que collectivités territoriales, mais il conviendra d'opter en faveur de régions de taille moyenne, préexistantes ou à créer, aptes à jouer en même temps le rôle de « grand département ». Ce n'est qu'en effectuant ce choix difficile que la réforme apparaîtra dans sa clarté et dans sa cohérence, et qu'elle pourra être comprise par les citoyens et les élus. ■

**Une réforme de cette ampleur aurait été plus aisée à accomplir au lendemain d'une alternance politique, comme celles survenues en 1958 ou en 1981**

Par conséquent, loin d'aller chercher des précédents chez nos voisins (d'autant plus que l'Allemagne compte, à côté de la Bavière ou de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, plusieurs cités-Etats...), il conviendra de se souvenir de l'idée avancée au lendemain de la Libération dans un esprit

¶

JEAN-LOUIS QUERMONNE est l'auteur de *L'Union européenne dans le temps long*. Presses de Sciences Po, 2008

## Sauvons les départements ! Faire le choix de la proximité

### Philippe Bas

*Sénateur (UMP) et vice-président  
du conseil général de la Manche,  
ancien ministre*

**D**ans les conditions où elle s'engage, la réforme territoriale se caractérise par l'improvisation et le manque de sérieux, avec chaque semaine de nouvelles annonces politiques dans le plus grand désordre. Il faut donc attendre un peu pour prendre une position argumentée car le gouvernement n'a en fait rien dévoilé du contenu réel de son projet : il ne suffit pas de dire que l'on va supprimer les départements et regrouper les régions pour faire apparaître le visage réel de la réforme.

Je veux contribuer à mettre de la clarté dans ce débat où tout change à chaque instant. Je suis contre la suppression des départements parce que je suis pour la proximité et contre le centralisme et la bureaucratisation, qui sont toujours coûteux. La fin des départements, ce ne serait pas la fin des fonctions qu'ils remplissent ni des dépenses qu'ils assument, mais cela risquerait d'être moins de proximité et plus de bureaucratie, avec l'éloignement des grands centres de décision dans les capitales de régions immenses.

Ce serait alors exactement le contraire de ce que je crois juste et utile pour notre pays : un pôle départements-intercommunalités-communes pour la proximité, en mutualisant un maximum de moyens, un pôle régional – qui pourrait alors comporter la fusion des régions trop petites – pour les grandes infrastructures, les grands équipements et le développement économique. Il y a un niveau approprié pour tout, avec au sommet les politiques nationales et européennes.

La vraie question, c'est donc ce qui n'est pas dit ni décidé, c'est-à-dire de savoir ce que l'on mettrait derrière la suppression des départements. Aujourd'hui, ce n'est encore qu'un slogan, un dérivatif aux problèmes de l'heure, une formule à l'emporte-pièce, voire un attrape-nigaud. On ne peut s'en contenter.

Il faut voir si ce que l'on mettrait derrière marcherait mieux, garantirait que les décisions seraient prises dans la proximité, ferait faire ou non des économies à la France, lesquelles et comment. Et c'est là que les difficultés commencent. Rien n'est dit, et si rien n'est dit, c'est que rien n'est encore vraiment pensé, et si rien n'est pensé, c'est parce que de nombreuses difficultés doivent être préalablement

résolues. C'est pourquoi le gouvernement avait souhaité se donner jusqu'à 2021 pour trouver des solutions. Mais le président de la République, qui s'était déclaré hostile à la suppression de départements en janvier, exige maintenant une réforme applicable dès 2016. C'est le règne de l'improvisation !

Il va falloir que le pouvoir précise et dévoile ses intentions, et pour cela qu'il arrête ses choix. Il a mis la charrue avant les bœufs en disant ce qu'il veut faire disparaître. Mais il n'a pas dit ce qu'il veut créer à la place ! Le sait-il d'ailleurs ? Si la suppression des départements doit se faire au profit de grandes régions qui en reprendraient les responsabilités – on parle ainsi d'additionner les deux Normandies avec la Picardie –, ce sera la fin de la décentralisation et la naissance d'un nouveau centralisme, le centralisme régional, qui n'a rien à envier au centralisme d'Etat, la fin de la proximité et la bureaucratisation.

#### Le Sénat décidera

Or, la proximité, c'est la garantie de choix plus judicieux et plus économes de l'argent public car inspirés par une connaissance réelle des réalités et des besoins du terrain.

Il n'est pas raisonnable, et il serait même idiot, que de grandes régions reprennent les compétences départementales pour l'entretien et la modernisation du réseau routier, l'aide aux personnes dépendantes, la protection des enfants maltraités, l'insertion des allocataires du RSA, la rénovation et la numérisation des collèges, le choix des projets éducatifs locaux, l'aide aux clubs sportifs et aux manifestations culturelles.

L'autre option serait de donner aux agglomérations et aux intercommunalités rurales une partie des responsabilités départementales, mais que deviendrait alors l'égalité de traitement des Français entre ville et campagne, l'unité et la solidarité des territoires ruraux et urbains d'un même département ?

Le Sénat est ouvert à la discussion car c'est l'assemblée démocratique de nos territoires. Il a la compétence et l'expérience nécessaires, la capacité aussi à forger en son sein des consensus en matière de décentralisation. La Constitution lui donne aussi un rôle privilégié dans ce domaine par rapport à l'Assemblée nationale. Il sera saisi en premier.

Et il détient la clé s'agissant de l'éventuelle suppression de départements : l'article 72 de la Constitution devra en effet être révisé, qui prévoit la libre administration des départements par des conseils élus. Or, pas de révision de la Constitution sans l'accord du Sénat ! ■

10 MAI 2014

## Une autonomie fiscale et régionale s'impose François Hollande a pris la bonne décision

**Jean-Pierre Sueur**

*Sénateur (PS) du Loiret, président  
de la commission des lois du Sénat, ancien  
secrétaire d'État aux collectivités territoriales*

**I**l y a, dans une partie de la classe politique de notre pays – beaucoup plus d'ailleurs qu'au sein de la population –, une singulière schizophrénie au sujet de la réforme territoriale.

Chacun s'accorde pour vilipender, ou au moins dénoncer, le « mille-feuille territorial » (et on n'aura jamais autant fait de publicité à cette fameuse pâtisserie!) : il y a trop de niveaux (quatre au moins, voire davantage), trop de complexité ; on ne sait plus qui fait quoi ; les citoyens ne s'y retrouvent plus ; tout cela est redondant et coûteux ; les compétences sont coupées en morceaux ; en bref, il est urgent de réformer cela.

Et puis, dès qu'on propose de réformer le dispositif et, par exemple, de supprimer, à terme, l'un des quatre niveaux, c'est « haro sur le baudet ! ». Quoi ! Vous n'y pensez pas. C'est impossible, impensable, injustifié ; il n'y a pas eu suffisamment de concertation ; ça ne peut pas marcher, et d'ailleurs, ça ne marchera pas ! Nous en sommes là.

Alors, je veux parler clair. Et dire que la réforme territoriale est nécessaire. Elle s'inscrit d'ailleurs dans une série de réformes, la création des métropoles étant la dernière en date.

Pour simplifier, sans doute excessivement, les choses, je dirais que la France du XIX<sup>e</sup> siècle et, pour une large part, du XX<sup>e</sup> siècle était organisée autour de deux échelons principaux : les départements et les communes. Je pense que la France du XXI<sup>e</sup> siècle sera organisée autour de régions fortes et de communautés fortes.

J'entends par communautés : les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes, désormais généralisées sur la totalité du territoire.

La montée des communautés ne doit pas se traduire par la disparition des communes. Celles-ci restent une indispensable instance de proximité. Mais la condition de leur survie, c'est qu'elles mutualisent les compétences liées – en particulier – au développement et à l'aménagement au sein des communautés. Ces communautés – dans leur diversité – sont devenues des acteurs essentiels et efficaces de nos territoires.

Nos régions, elles, sont restées dans le paysage européen et international, trop petites, dotées de trop faibles ressources et de prérogatives trop limitées.

Comparons avec nos voisins européens. Dans un pays proche – certes fédéral comme l'Allemagne –, les régions (ou ce qui correspond à nos régions) ont des capacités d'intervention dans le domaine économique beaucoup plus importantes que chez nous. Cela explique pour partie le différentiel en matière de petites et moyennes entreprises (PME) d'une certaine taille.

Nous ne devons pas hésiter. Il faut nous doter de régions plus fortes, disposant de davantage de moyens au service de l'économie et de l'emploi. Cela veut dire qu'il faut aller vers des régions plus grandes

– mais surtout dotées d'une plus forte autonomie financière et fiscale, c'est-à-dire de moyens significativement plus importants, ce qui, en cette période où il faut réduire les dépenses publiques, se traduira nécessairement par des choix très difficiles et donc très courageux.

Et les départements ? Le premier ministre, Manuel Valls, a fixé un horizon et même une date dans sa déclaration liminaire à l'Assemblée nationale. Il a précisé les choses au Sénat le lendemain.

Il est des cas où l'on pourra redistribuer, à terme, les compétences des départements entre les métropoles et les futures régions.

Il est même un cas, celui de Lyon, pour lequel c'est déjà inscrit dans la loi, puisqu'en vertu d'un texte voté par le Parlement en décembre 2013, la future métropole de Lyon exercera sur son territoire toutes les compétences du département, ce qui entraînera forcément en 2020 l'élection des membres de son conseil au suffrage universel direct.

Chacun voit que – comme l'a d'ailleurs proposé le président de la République, François Hollande – ce dispositif pourra s'appliquer à d'autres métropoles et à d'autres territoires.

**Il n'y aura pas de modèle uniforme.  
Et c'est tant mieux. Il est d'ailleurs  
contradictoire de vouloir décentraliser  
de manière exclusivement centralisée !**

Il est clair qu'il est nombre d'autres territoires où les choses se présentent différemment, en particulier dans le monde rural et autour des communes moyennes. Pour eux, on imagine difficilement que des communautés de communes puissent gérer les compétences sociales exercées aujourd'hui par le département. Et il ne serait pas efficace que ces compétences soient gérées par des grandes régions forcément plus éloignées du « terrain ». Il faut donc préparer une diversité d'approches correspondant à la diversité des territoires.

Il n'y aura pas de modèle uniforme. Et c'est tant mieux. Il est d'ailleurs contradictoire de vouloir décentraliser de manière exclusivement centralisée !

Le premier ministre a raison de fixer le cap. Un cap n'est pas un dispositif verrouillé à double tour. C'est l'expression d'une volonté. Une volonté qui est nécessaire et sans laquelle nous ne sortirons pas de la schizophrénie française. ■

¶

François Hollande doit recevoir à partir du mercredi 14 mai les responsables des treize formations représentées au Parlement pour évoquer la future réforme territoriale qu'il souhaite avant les élections régionales et cantonales, ce qui signifie un report de ces scrutins de 2015 à 2016.

L'ancien premier ministre Alain Juppé a dénoncé une « manœuvre » de la majorité. D'autres voix de l'opposition appellent à la tenue d'un référendum sur la question.

# Benoist Apparu: « Il faut supprimer le département »

Le député maire UMP de Châlons-en-Champagne donne sa vision du redécoupage territorial.

BAPTISTE MANDRILLON

« PAS SÉRIEUX. » C'est ainsi que Benoist Apparu a qualifié le changement de calendrier prévu par François Hollande pour mettre en place sa réforme territoriale. Invité du « Talk Orange-Le Figaro », le député UMP a égratigné les méthodes employées par le chef de l'État. « Ce mode de gouvernance qui consiste à dire en trois semaines à peu près tout et l'inverse de tout, ce n'est pas crédible. » Il a témoigné ensuite de sa lassitude: « La réformite aiguë permanente sur les collectivités locales, on en a tous soupé. » L'ancien ministre de Nicolas Sarkozy ne décolère pas non plus face aux diverses propositions du gouvernement. « Cela fait deux ans qu'on se prend des pactes, des chocs, des plans », a-t-il déploré.

Quant au fond de la réforme territoriale, sur le volet départemental, l'élu de droite partage cependant l'avis de l'exécutif. « Les départements ont vécu, je suis de ce point de vue là en plein accord avec le président de la République, il faut supprimer le département en France », a-t-il dit, avant d'étayer son propos. « En France, il y a deux tendances, les régionalistes et les départementalistes, le président et le premier ministre veulent mêler les deux et faire quelque chose qui est dangereux, des très grandes régions mais plus de départements. »

Benoist Apparu préconise donc que

l'on maintienne les régions à « des tailles raisonnables, afin de conserver un échelon suffisamment proche ». Il regrette également un rapport défaillant à la proportionnalité. « En France, on a une fâcheuse tendance à confondre la taille et la puissance, ce n'est pas parce que les régions seront plus grosses qu'elles seront plus puissantes. La puissance, c'est les compétences et le budget », a-t-il assuré.

## « Des économies d'échelle »

En prévision d'un probable calendrier resserré, il estime « jouable » la mise en place de la réforme d'ici à deux ans, rappelant toutefois des exigences auprès du pouvoir législatif. « Il faudra une réforme constitutionnelle et donc quoi qu'il arrive passer par l'Assemblée nationale et le Sénat, ce qui n'est pas gagné d'avance. Et après, soit le Congrès, soit le référendum », a-t-il affirmé. Il a évoqué néanmoins sa préférence: « Vu l'importance de la réforme et du big bang, un référendum n'est pas tout à fait inutile. »

Au niveau des économies qui pourraient être effectuées avec cette réforme, l'élu de la Marne reconnaît que c'est « très difficile à savoir », mais suppose que « des économies d'échelle » seront réalisées. Il pointe deux objectifs: « Il y a un premier but, faire des économies, et un deuxième but, simplifier les choses. » Benoist Apparu souhaite également profiter de cette refonte « pour réorganiser nos politiques publiques territoriales ».

À propos du sort des élections régio-



BENOIST APPARU, hier, dans le studio du Figaro

nales, le député se veut prudent. « Entre aujourd'hui et 2016, il va se passer beaucoup de choses. Concentrons-nous sur la réforme à mener. Les scrutins, on verra plus tard. »

Concernant l'UMP et les figures censées incarner la droite à l'horizon 2017, Benoist Apparu rappelle qu'il y aura des primaires malgré sa réticence personnelle à ce sujet. « Ce n'est pas ma tasse de thé », a-t-il soupilé. Mais il affirme ses certitudes quant à l'identité du futur candidat, représenté, selon lui, par Alain Juppé ou Nicolas Sarkozy. « Je suis convaincu qu'on n'aura pas un match l'un contre l'autre, ce sera l'un ou l'autre », confie-t-il avant d'afficher son soutien au premier cité. « J'ai toujours été un fidèle d'Alain Juppé, je le resterai. »

12 L'Humanité Mardi 29 avril 2014

## Débats & Controverses

# Faire disparaître les départements et la moitié des régions ? La réforme territoriale, une décision lourde de conséquences pour la démocratie

### La question mérite un référendum !



Par Bruno Sido,  
président du  
conseil général  
de la Haute-  
Marne (UMP).

Dans la continuité des discours de politique générale du premier ministre, le projet de loi transmis au Conseil d'État prévoit que l'organisation territoriale de la France repose sur deux piliers : les intercommunalités et les régions. Ce projet de loi renforce nettement les régions, vastes ensembles territoriaux destinés à élaborer une stratégie globale, qui s'impose à tous au moyen de schémas prescriptifs. L'objectif annoncé ? Mieux organiser la complémentarité des actions des collectivités territoriales.

Dans cette perspective, la clause de compétence générale disparaît, un pouvoir normatif régional est mis en

place. Dans le même temps, une plus grande transparence financière des collectivités est annoncée – comme si elles ne l'étaient pas déjà ! – tandis que les compétences des futurs conseils départementaux sont confortées sur l'action sociale en attendant... leur suppression à l'horizon 2021 ! Cette dernière disposition, sans la moindre concertation avec les représentants élus des conseils généraux est tout simplement choquante, tant sur la forme que sur le fond.

Sur la forme, nous n'avons été ni associés aux travaux préparatoires du projet de loi lors des audiences ministérielles avec M<sup>me</sup> Marylise Lebranchu, ni tenus informés de l'existence de ce texte lors de notre rencontre avec le premier ministre, le 22 avril dernier, veille de la présentation au Conseil d'État. On est en droit de s'interroger sur le niveau de considération que le gouvernement de Manuel Valls porte à l'exercice de la démocratie locale... À un manque évident de confiance envers les élus locaux que nous sommes s'ajoute une absence totale de lisibilité politique.

Il n'y a pas si longtemps, le président de la République nous assurait de la pérennité de l'échelon départemental, en affirmant qu'il n'y avait pas d'économies à faire en supprimant les départements ruraux. Aujourd'hui, à la lecture du projet de loi transmis mercredi à la presse, la contradiction avec la parole présidentielle est patente ! Nous n'avons plus confiance en ce gouvernement. Certes, « les promesses n'engagent que ceux qui les écoutent », pour reprendre ce trait d'esprit débasé d'Henri Queuille. Mais comme il est triste de ne plus pouvoir accorder de crédit à la parole gouvernementale ! Pourtant, sur le fond, il ne serait pas illogique de traiter différemment les départements urbains des départements ruraux, qui sont déjà, en quelque sorte, une vaste intercommunalité. L'équité ce n'est pas appliquer la même règle aux situations objectivement différentes ; c'est une réponse équilibrée aux enjeux de territoire.

Pourquoi avoir imposé à la hâte – et avec quel talent ! – un remodelage territorial radical au nom du progrès pour, moins d'un an plus tard, décider la suppression pure et simple de la collectivité qu'on vient, à en croire les auteurs du texte de loi, tout juste de moderniser ? Où est la cohérence ?

De deux choses l'une : soit les départements ne servent plus à rien et qu'on les supprime dès maintenant ; soit ce n'est

encore qu'un moyen de détourner l'attention de la population des vrais sujets : l'emploi, l'économie, les comptes publics.

Au-delà de ces considérations, a-t-on recueilli l'avis de nos concitoyens ? Savons-nous précisément ce qu'ils pensent de cette réforme ? Quelle structure exercera les missions jusqu'ici confiées aux 102 départements de France ? Que va-t-on faire du corps des sapeurs-pompiers, aujourd'hui départementalisé ?

Surtout, quelle garantie avons-nous que la nouvelle organisation coûtera moins cher ? Le projet de loi ne prévoit en effet pas la baisse du nombre d'agents publics mais leur simple transfert aux régions ou aux intercommunalités. De nombreux conseils généraux, dont celui de la Haute-Marne, ont pourtant veillé à stabiliser depuis une dizaine d'années le nombre d'agents publics, à normes et périmètre de compétences constants. Dans une démocratie avancée, les réformes majeures sont approuvées, par référendum, par le peuple souverain. Il est grand temps de lui rendre la parole.

Monsieur le président de la République, le sujet mérite une consultation citoyenne. •

« IL EST DIFFICILE  
D'EXPLIQUER À UN  
INVESTISSEUR CHINOIS  
OU AMÉRICAIN QU'IL Y  
A ENCORE DEUX  
NORMANDIE. » ANDRÉ  
VALLINI, SECRÉTAIRE  
D'ÉTAT À LA RÉFORME  
TERRITORIALE.

riaux. Certains me rétorqueraient que les sondages donnent 60 % d'opinions favorables aux propositions du gouvernement. C'était aussi le cas pour le traité constitutionnel, et pourtant après plusieurs mois de débats intenses, le non l'avait emporté. Il peut en être de même pour cette réforme territoriale, soyons-en persuadés.

S'il faut réformer notre organisation institutionnelle et territoriale en profondeur – prenons le gouvernement au mot –, cela ne peut pas se

faire sans un grand débat national et populaire. C'est au peuple citoyen, et non à une poignée d'élus et de bureaucrates, de trancher la question par référendum, après un grand débat démocratique et argumenté sur différentes options. Le système politique de la V<sup>e</sup> République est à bout de souffle. Il est temps de le régénérer. Manuel Valls parle de 2017 pour le début du chamboulement territorial auquel lui et le président de la République aspirent. Cela laisse largement le temps de mener ce débat et d'imposer une autre réforme territoriale avec en au cœur l'indispensable démocratie citoyenne.

Nous avons l'opportunité de mener une grande bataille qui peut être victorieuse. Saisissons-en l'opportunité. Donnons la parole au peuple. •

### C'est au peuple citoyen et à lui seul de se prononcer



Par Jean-  
Claude Mairal,  
ancien  
président du  
conseil général  
de l'Allier (PCF).

Les contacts que j'ai eus depuis plusieurs jours, comme les enquêtes d'opinion, montrent un avis largement partagé parmi les gens que j'ai rencontrés sur la réforme territoriale : une organisation institutionnelle incompréhensible pour le plus grand nombre (l'idée du millefeuille a pris), le rejet d'une vision de pré carré de la part d'élus défendant ce qui apparaît comme leur fief (pouvoir), l'attachement au territoire de proximité qu'est la commune, un rejet de l'Europe qui progresse, etc. Bref des aspects très contradictoires, mais sur lesquels il est possible de s'appuyer pour mener une bataille politique et idéologique dynamique pour imposer une véritable réforme institutionnelle,

territoriale et démocratique correspondant à la réalité du vécu des populations aujourd'hui.

Car il ne faut pas rejeter en soi une réforme territoriale, au vu des évolutions et mutations extraordinaires que connaissent depuis quarante ans le monde, les sociétés et la vie des gens et des territoires. Elle est même nécessaire. La réalité d'aujourd'hui n'est plus la même que celle des années 1970. Sinon, les élus seront perçus comme passésistes et ne pensant qu'à défendre leur pré carré, ce qui serait mortifère et contre-productif. Malheureusement, nombre de réactions légitimes d'élus au coup de force du gouvernement tombent dans ce travers. Or ce qu'il faut contester avec force c'est la manière autocratique et antidémocratique avec laquelle procède le gouvernement. C'est le talon d'Achille de Manuel Valls et de François Hollande.

Il n'est qu'à voir les réactions négatives dans leur propre camp, notamment chez les élus. Ce sont aussi les oppositions dans le mouvement syndical et associatif, chez les personnels territo-

### Débattons oui, mais franchement !



Par Claudy  
Lebreton,  
président de  
l'Assemblée des  
départements  
de France  
(ADF),  
président du  
conseil général  
des Côtes  
d'Armor (PS).

Lors de son discours de politique générale prononcé le 8 avril dernier à l'Assemblée nationale, le premier ministre a proposé d'ouvrir « un profond débat dans le pays qui associera les élus et les citoyens » sur l'avenir de notre organisation territoriale décentralisée. Au cœur du changement proposé par Manuel Valls, la division par deux du nombre de régions, un approfondissement de la carte intercommunale autour des bassins de vie et bien entendu la « suppression des conseils départementaux à l'horizon 2021 ». Les priorités semblent ainsi clairement définies, le calendrier bien établi. Et pourtant cette réforme est vide de sens politiquement et totalement déconnectée des réalités locales. Elle surfe simplement sur les idées reçues qui entourent le fameux « millefeuille territorial » depuis des années maintenant.

Quels sont en effet les principes qui sous-tendent le projet du premier ministre ? Faire des économies, répond-il invariablement. Pourquoi pas ? Mais j'attends désormais qu'on nous démontre précisément où et comment. C'est la raison pour laquelle j'ai proposé à Manuel Valls le 22 avril lors de notre rencontre qu'il confie, en toute objectivité, à Didier Migaud le soin de mener au sein de la Cour des comptes une étude prospective sur le sujet. Nous sommes prêts à ce débat du moment qu'il est conduit de manière rigoureuse et hors des idées reçues.

Aussi étonnant que cela puisse paraître pour certains, supprimer un niveau de collectivité ne fera pas disparaître d'un

coût de baguette magique les dépenses dont il a la charge. Il y a même fort à parier qu'avant de parvenir à de menues réductions de frais de fonctionnement liées aux mutualisations de services, cette réforme coûtera de l'argent à notre pays pendant une dizaine d'années. À moins que l'idée à terme soit également, pour ce qui est par exemple des départements, de réduire le niveau des prestations sociales qu'ils versent pour le compte de l'État à nos concitoyens les plus fragiles. Je n'ose l'imaginer de la part d'un gouvernement socialiste.

Tout comme je ne peux pas croire que ma famille politique envisage à l'avenir de diminuer sensiblement le nombre de fonctionnaires territoriaux dont on connaît pour l'immense majorité l'engagement sans taille au service de l'intérêt général. Comment le gouvernement compte-t-il alors avec cette réforme réduire sensiblement la dépense publique des collectivités locales ? Plus sûrement par une baisse extrêmement dure des dotations de l'État à leur endroit. Je l'ai dit dès l'automne 2013, ces choix budgétaires font planer un risque considérable sur le niveau d'investissement local et par conséquent sur des milliers d'emplois de proximité dans le secteur des travaux publics mais aussi dans le monde associatif, sportif et culturel. Les collectivités, contraintes financièrement de se concentrer exclusivement sur leurs compétences obligatoires, ne pourront plus soutenir ce tissu extrêmement précieux d'acteurs locaux qui œuvrent chaque jour pour maintenir emploi et innovation dans nos territoires.

Car la véritable question de fond se trouve ici : quelle place pour les élus locaux et leur administration au sein de l'organisation territoriale de la République française du XXI<sup>e</sup> siècle ?

#### L'EXPOSÉ DES MOTIFS DU PROJET DE LOI SUR LA RÉFORME TERRITORIALE

Division par deux du nombre de régions pour leur donner une taille critique « d'au moins deux millions d'habitants », assouplissement des procédures de fusion de collectivité, débat sur la suppression des conseils départementaux (ex-conseils généraux) en 2021, clarification des compétences, renforcement des régions et des intercommunalités.

Veut-on encore dans notre pays que des citoyens désignent librement les représentants qui administrent des niveaux d'action publique de proximité ou bien préfère-t-on que l'État reprenne la main dans la mise en œuvre des services publics locaux ? Il s'agit d'un débat politique et philosophique majeur. Je dirais même qu'il y a là un puissant marqueur identitaire pour la gauche. C'est elle, tout juste arrivée aux responsabilités, qui a voulu au début des années 1980 mettre en œuvre ce processus historique de décentralisation.

Commemorant le 22 mars 1990 à Moulins le bicentenaire de la création des départements, François Mitterrand avait donné l'une des plus belles définitions de ce grand projet politique. « *La décentralisation, c'est-à-dire le pouvoir de décider réparti dans une infinité de collectivités territoriales françaises, n'est pas une fin en soi, avait-il expliqué ce jour-là au conseil général de l'Allier. Elle s'impose parce qu'elle est porteuse de liberté, parce qu'elle est un instrument de la démocratie. C'est un progrès que de confier à des administrations élues le soin de gérer les affaires d'une commune ou d'un département.* »

L'enjeu pour nos concitoyens est bien là : l'exercice d'une démocratie locale effective, pour des services publics de proximité efficaces. La carte territoriale - dont l'évolution est sans doute souhaitable - doit découler de la réponse que l'on formule à cette question et non l'inverse. J'ai malheureusement le sentiment que la gauche actuellement aux responsabilités est en train de perdre ces repères fondamentaux. Elle semble prête à sacrifier, sur l'autel d'une orthodoxie budgétaire dictée par les instances financières internationales, ce qui fait la force et la richesse de notre République décentralisée. Je ne peux m'y résoudre. •

16 AVR 2014

●●● Régions : mariage pour tous

## Fusion des régions : ce qu'en disent les élus

Jean-Jack Queyranne,

président PS de la région Rhône-Alpes

« Nous ne sommes pas directement concernés par cette réforme. La région Rhône-Alpes a la taille de la Suisse. Elle est plus peuplée que dix États de l'Union européenne, plus peuplée que le Danemark, par exemple. L'idée "d'annexer" d'autres territoires, pour nous, n'est pas une obligation. S'agrandir ? La question peut être éventuellement posée pour des départements comme les Hautes-Alpes ou la Haute-Loire. Regrouper, au sein de Rhône-Alpes, l'ensemble des départements alpins est quelque chose qui peut être étudié. Ce que je sais aujourd'hui, c'est que la région Auvergne regarde vers le Limousin. Y aurait-il un sens à administrer une collectivité qui va de Montluçon à Thonon-les-Bains ? Dans cette réforme, il ne faudra pas créer de regroupement abstrait. L'identité "Rhône-Alpes" est historiquement récente, elle s'est fabriquée au cours des dernières décennies, elle commence seulement à avoir un sens. Pour ses habitants, l'idée - que j'entends - d'aller fusionner avec la région PACA n'aurait pas une grande signification ! »

Eric Woerth, député UMP de l'Oise

« Rapprocher des régions ne doit en rien être un sujet tabou. Il faut bien dire aux Français que cela n'a rien à voir avec les codes culturels, traditionnels des régions. Il s'agit de rapprocher des administrations. En ce qui concerne la Picardie, ma région, elle est de plus le regroupement de trois départements qui ne partagent pas grand-chose et regardent chacun de son côté : l'Oise vers l'Île-de-France, dont elle est d'ailleurs le berceau ; la Somme, qui a le plus profondément l'identité picarde, vers le Nord-Pas-de-Calais ; l'Aisne, vers Champagne-Ardenne. Je suis favorable à ce qu'elle fusionne avec le Nord-Pas-de-Calais ou avec la Haute-Normandie. Dans le premier cas, il existerait une grande région Nord, dans le second, une grande région Nord-Ouest. Il serait mieux de ne pas séparer l'Oise, la Somme et l'Aisne, car ils ont appris à travailler ensemble. Il faudrait aussi introduire un peu plus de souplesse géographique dans certains domaines : les étudiants devraient pouvoir plus facilement aller étudier dans une autre région que celle dont ils sont originaires. »

Dominique Buisseron,  
député UMP et président du conseil  
général de Charente-Maritime

« Fusionner des régions ne sera pas une grande source d'économies : celles-ci n'ont jamais développé de services trop importants, en raison de leurs compétences restreintes. En revanche, des régions françaises plus grandes pourront parler d'égal à égal avec des régions allemandes, espagnoles ou italiennes et porter des projets d'infrastructures, d'aménagement du territoire, de transports... plus ambitieux. Le département que je préside à en effet un budget supérieur à celui du conseil régional de Poitou-Charentes. Je suis donc favorable à ce que Poitou-Charentes et Aquitaine se rassemblent. Nous disposerions ainsi d'une région du littoral du Sud-Ouest. Elle irait du sud de la Touraine à l'Espagne. Elle aurait une vraie légitimité. Le Limousin, s'il le souhaite, peut se joindre à nous. Cela aurait aussi tout son sens. La première destination de vacances des habitants du Limousin est le Poitou-Charentes. Depuis longtemps, nous plaïdions avec Jean-Pierre Raffarin pour ce schéma. Les esprits sont prêts. Enfin, ce regroupement aura comme capitale Bordeaux. Il est indispensable

que les grandes régions aient pour siège une métropole de notoriété mondiale. Cela renforcera leur puissance. »

Christian Bourquin, sénateur PS  
des Pyrénées-Orientales et président  
de la région Languedoc-Roussillon

« Il est irresponsable de porter une estocade à des entités qui remplissent au quotidien des missions de service public et qui répondent donc aux attentes des Français en matière de proximité. Ce qui doit être redéfini avant tout, ce sont les compétences et les moyens de chacun. Si je suis favorable à l'abandon de la clause de compétence générale, elle ne peut être décidée que dans le cadre d'une réflexion beaucoup plus vaste, associant les responsables des collectivités. Sans un travail approfondi, on ne peut envisager d'éventuels redécoupages de régions et ce genre de velléités fera pschitt en Languedoc-Roussillon. »

Maurice Leroy, président UDI  
du conseil général du Loir-et-Cher

« Je suis comme un crocodile qui entre chez le maroquinier, puisque je suis à la fois président de conseil général et favorable à ce qu'on ose enfin la fusion départements-régions, en répartissant les compétences entre les intercommunalités et la région. L'annonce de Manuel Valls est courageuse. Nous devons sortir des corporatismes au bénéfice du bien public. La réforme des collectivités territoriales de décembre 2010 avait prévu la création du conseiller territorial, siégeant dans les deux assemblées, régionale et départementale. Le nouveau gouvernement a décidé de le supprimer. C'est une occasion manquée. Avec ses voisins, l'Eure-et-Loir et le Loiret, le département du Loir-et-Cher que je préside applique la mutualisation de certains moyens, démarche récompensée par un prix des Acteurs publics 2013. Rien que par la centrale d'achats commune, nous allons réduire de 15% nos dépenses en fournitures. 15%, c'est le pourcentage auquel le Comité des finances locales (CFL) estime le surcoût engendré par le partage des compétences entre régions et départements. Pour l'avenir de la région Centre, on peut imaginer de la redessiner en fonction des bassins de vie, avec par exemple la Sarthe, voire le Maine-et-Loire. »

Nicolas Mayer-Rossignol, président PS  
de la région Haute-Normandie

« Il faut raisonner en termes de projets, afin de gagner en efficacité et en qualité pour nos concitoyens. D'abord, il faut faire attention à ne pas casser ce qui fonctionne, et donc il faut rester dans les frontières actuelles des régions existantes. Ensuite, nous ne partons pas d'une feuille blanche. C'est parce que la Haute-Normandie travaille déjà avec la Basse-Normandie (tourisme, culture, aéroport interrégional de Beauville) et avec la Picardie (on finance ensemble des lycées, des trains, de l'éolien) que nous pouvons envisager la fusion. Il faut partir de la réalité économique des territoires. Il faut aussi poser toutes les questions, y compris celles qui fâchent. Pour la capitale, il me semble que la loi du 19 décembre 2013 créant les 13 grandes métropoles a tranché : entre Lille et Rennes, il n'y a qu'une seule métropole, et c'est Rouen. »

Interviews Stéphane Grand,  
Béatrice Houcard et Ludovic Vigogne  
@beache3 @L.Vigogne  
@Stephane\_Grand

**SCENARIOS**

## Suppression des départements : “Rien n’est possible sans réviser la Constitution”

19 mai 2014, PAR Bruno Botella

Pour Michel Verpeaux, président de l’Association française de droit des collectivités territoriales et ancien membre du comité Balladur, supprimer les conseils généraux passe obligatoirement par une révision de la Constitution. Et contourner l’obstacle rendrait le processus long et complexe.

### **S’il veut supprimer les conseils généraux, le gouvernement devra-t-il passer par une révision de la Constitution ?**

Rien de tel n’est possible sans réviser la Constitution. Ce qui est en cause, c’est le département en tant que collectivité territoriale, tel que le mentionne l’article 72 de la Constitution. Le supprimer revient donc à réviser la Constitution.

### **Le gouvernement peut aussi conserver le conseil général tout en transférant l’essentiel de ses compétences à un autre niveau de collectivité, intercommunalité ou région...**

Cela reviendrait à le vider de sa substance et à en faire une coquille vide. Or la Constitution ne dit pas simplement que les collectivités s’administrent librement par des conseillers élus. Une autre exigence, qui résulte de la jurisprudence, est que les collectivités et leurs organes délibérants doivent avoir des “attributions effectives”. Cette notion est un peu vague mais vider ainsi de leurs compétences les conseils généraux reviendrait à nier leur existence. On retombe sur l’article 72 de la Constitution...

### **Une autre piste consisterait à faire élire un conseil commun à plusieurs niveaux de collectivités...**

Oui, c’est une possibilité, mais c’est le retour au conseiller territorial, inscrit dans la loi de 2010 et abrogé en 2013. Pour le gouvernement, la difficulté ne serait pas juridique mais politique car l’actuelle majorité avait bataillé contre ce dispositif quand elle était dans l’opposition. À l’époque, le Conseil constitutionnel n’avait rien dit sur la création du conseil territorial puisqu’on ne supprimait aucune collectivité. Et puis, d’une certaine manière, ce dispositif s’appliquait déjà en Nouvelle-Calédonie et à Paris, où les conseillers sont à la fois conseillers municipaux et conseillers généraux.

### **Il y a aussi l’idée qui consiste à fondre les départements dans la région afin d’aboutir à une collectivité unique. Serait-ce possible sans réviser la Constitution ?**

Oui, mais c’est long et compliqué. La loi de 2010 prévoit la possibilité de fusionner plusieurs régions entre elles et de fondre les départements à l’intérieur des régions. C’est l’exemple alsacien, même s’il n’a pas abouti car les électeurs l’ont rejeté. C’était aussi la solution envisagée pour la Corse en 2003, là aussi écartée par les électeurs. Le projet de loi qui doit être présenté prochainement par le gouvernement prévoit de pouvoir se passer de l’acceptation des électeurs pour la fusion des régions, mais encore faut-il qu’il y ait consentement des collectivités concernées.

### **Cette piste de collectivité unique, à l’échelle régionale, dans laquelle se fondraient les conseils généraux est donc possible ?**

Oui, c’est possible, mais cela implique pour 22 régions, 22 procédures. Et tout le monde doit être d’accord. Je le redis, ce serait long et fastidieux. “Une région et les départements qui la composent peuvent, par délibérations concordantes de leurs assemblées délibérantes, demander à fusionner en une unique collectivité territoriale exerçant leurs compétences respectives”, dit déjà l’article L4124-1 du code des collectivités locales, qui impose toutefois un vote des électeurs.

### **Le gouvernement doit donc convaincre les collectivités de s’inscrire dans ce processus...**

Il y a même deux processus distincts qui n’obéissent pas aux mêmes contraintes : la fusion des régions qui, elle aussi, est prévue par le code des collectivités territoriales (article L4123-1) et, le cas échéant, l’absorption des départements.

### **Donc, soit le gouvernement supprime les conseils généraux, mais il doit réviser la Constitution. Soit il contourne l’obstacle, mais le processus s’annonce long, complexe et donc incompatible avec la volonté d’aller vite...**

Il est probable que les élus locaux fassent de la résistance. Sans vouloir polémique, tout cela donne l’impression d’une impréparation du gouvernement.

Bruno Botella

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE A LANCÉ HIER LES CONSULTATIONS SUR LE PROJET DE RÉFORME TERRITORIALE, AN RECEVANT SUCCESSIVEMENT UNE

## Le report des élections régionales et départementales semble acquis

Le président de la République a lancé hier les consultations sur le projet de réforme territoriale, en recevant successivement une délégation du PS et une délégation d'EELV (cf. « BQ » d'hier). La réduction du nombre de régions et la suppression des conseils généraux sont les « deux grandes propositions » qui seront au centre des discussions.

Le report des élections régionales et départementales semble désormais acquis. « C'est sur cette base-là (regroupement des régions et suppression des conseils généraux) que nos discussions vont s'engager, avec, à partir de ce qui sortira de ces discussions, l'idée qui a été évoquée par le président de la République et relayée par le Premier ministre de savoir si on pouvait reporter, si on était clair sur les objectifs, les élections qui étaient prévues début 2015, ou (bien) à la fin 2015 ou (bien en) 2016 » (cf. « BQ » d'hier) a déclaré le Porte-parole du gouvernement, M. Stéphane LE FOLL, ministre de l'Agriculture.

Un report de quelques mois seulement à la fin 2015 imposerait de modifier encore plus rapidement le découpage des futures régions, alors que la tradition veut que l'on ne modifie pas les conditions d'un scrutin un an avant l'organisation de ce dernier.

La suppression des conseils généraux pose quant à elle la question de la réforme de la Constitution, notamment de l'article 72 (cf. « BQ » du 6 mai). « Nous travaillons à présenter un texte qui ne justifie pas un recours à une modification de la Constitution. Nous ferons des propositions

d'une réforme rapide, puissante, efficace qui se fera à Constitution constante. Mais on peut toujours imaginer que, dans le débat, des évolutions constitutionnelles soient souhaitées par les parlementaires », a déclaré hier M. Jean-Marie LE GUEN, secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement. Il a insisté sur le fait que le projet concerne « les conseils généraux, collectivités territoriales gérant certaines responsabilités et prestations, et non les départements, structures administratives de l'Etat avec des préfets, etc ». « Il est tout à fait possible de faire en sorte que les responsabilités des conseils généraux, en matière sociale par exemple, soient prises par une autre collectivité territoriale. Ou que l'animation de la collectivité territoriale se fasse autrement que par l'élection des conseils généraux », selon M. LE GUEN qui a ajouté : « Dire qu'on ne peut pas toucher aux conseils généraux parce que ce serait non constitutionnel n'est pas exact et ce n'est pas la position du président de la commission des Lois ».

Rappelons que l'article 72 de la Constitution précise notamment : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'Outre-mer (...). Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». Le remplacement des conseillers départementaux par des représentants des intercommunalités poserait la ques-

tion du respect de l'article 72 de la Constitution.

De fait, le président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Jean-Jacques URVOAS, député (PS) du Finistère, a considéré que la suppression des conseils départementaux nécessitait une réforme de la Constitution (cf. « BQ » du 13 mai). M. URVOAS s'appuie notamment sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel concernant cet article 72, qui « écarte, par exemple, l'idée selon laquelle on pourrait, sans supprimer le département en tant que tel, faire seulement disparaître son instance élective », comme certains l'ont envisagé à la lecture des propos de M. VALLS (cf. « BQ » du 9 avril). En effet, dans sa décision du 9 mai 1991 portant sur le statut de la Corse, le Conseil constitutionnel a jugé que « toute collectivité territoriale doit disposer d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives ». Selon M. URVOAS, « conserver la circonscription administrative départementale -- le ressort des préfectures, en substance -- en maintenant une assemblée départementale dénuée de toutes » attributions effectives « serait donc contraire à l'article 72 tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel ». Idem « a fortiori, si l'on supprimait purement et simplement les conseils départementaux (anciennement conseils généraux) », ajoutait-il. Le député du Finistère est en revanche convaincu que la naissance de l'Assemblée de Bretagne, qu'il défend et qui verrait la disparition des conseils généraux bretons et du conseil régional de Bretagne au profit d'une collectivité unique, « ne néces-

site pas de modification de la Constitution ». « Nous serions en effet exactement dans le cas de la métropole de Lyon », créée par la loi de janvier 2014, plaide-t-il. Aux yeux de certains, cela pourrait s'avérer être une solution pour contourner la nécessité d'une réforme constitutionnelle. Mais cela semble difficilement transposable à tous les départements, notamment dans les territoires ruraux".

Le Premier secrétaire du PS, M. Jean-Christophe CAMBADELIS, a demandé hier soir au président François HOLLANDE « une clarification rapide » sur la réforme territoriale. « Nous avons dit au président qu'il était nécessaire que l'on soit informé le plus rapidement possible de là où l'exécutif veut aller », a déclaré M. CAMBADELIS, premier chef de parti à avoir été reçu avec une délégation PS à l'Élysée. « Nous avons dit que nous étions favorables à une réforme qui soit efficace pour nos concitoyens » et « nous avons expliqué au président de la République que, dans l'état actuel, malgré le travail fait par l'ensemble des élus, l'efficacité, la proximité et la justice n'étaient pas au rendez-vous », a-t-il ajouté, à l'issue d'un entretien d'environ une heure. Les présidents des groupes socialistes à l'Assemblée nationale et au Sénat, Bruno LE ROUX et Didier GUILLAUME, accompagnaient notamment le patron du PS.

Le président de l'UMP, M. Jean-Fran-

çois COPE, a assuré hier que le changement de calendrier des élections régionales et cantonales envisagé par le gouvernement dans le cadre de sa réforme territoriale relevait du « cafouillage » et de « l'amateurisme ». Le député de Seine-et-Marne s'est de nouveau déclaré partisan de la fusion entre conseils généraux et conseils régionaux. « Ça correspond à ce qu'on avait fait avec le conseiller territorial dans le quinquennat précédent, que le président de la République n'a eu qu'une idée en tête, c'est de supprimer dès son élection », a-t-il regretté. « Passer à onze régions » comme l'envisage le gouvernement, « soit, mais c'est un sujet tellement important, qui va tellement bouleverser notre organisation territoriale, que je considère que cela doit se faire avec les Français. Et donc, je dirai au président de la République qu'il doit consulter les Français par référendum ».

L'Association des régions de France a installé un groupe de travail sur la réforme territoriale

L'Association des régions de France, que préside M. Alain ROUSSET, président (PS) du conseil régional d'Aquitaine, député de la Gironde, a installé un groupe de travail sur la réforme territoriale. Ses conclusions seront transmises aux présidents de régions « afin de leur permettre, dans le cadre de la concertation engagée par le gouvernement, de faire des propositions sur les objectifs de cette

réforme territoriale qui doit conduire à un véritable acte de décentralisation ».

Les membres du groupe de travail : MM. Nicolas BOUZOU, économiste, directeur du cabinet d'analyse économique et de conseil Asterès, directeur d'études du MBA droit des affaires et management de l'Université Paris-II Assas, Gilbert CETTE, directeur des études micro-économiques, Mme Géraldine CHAVRIER, juriste, professeur des universités, M. Luc FLORENT, géographe, Mme Laurence GIRARD, ancienne directrice générale de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, MM. Hervé LE BRAS, démographe, directeur de recherches à l'INED, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, ancien président du conseil scientifique de la DATAR, Romain PASQUIER, directeur de recherche au CNRS, Bruno REMOND, ENA, conseiller maître à la Cour des comptes, politologue, François-Nicolas SOURDAT, adjoint au directeur général des services de la région Bretagne, Mme Anne-Marie THIESSE, historienne, chercheuse au CNRS, et M. Jean VIARD, sociologue, directeur de recherche au CNRS et au Centre de recherches politiques de la Fondation nationale des sciences politiques-CEVIPOF. ■



# Départements

## La suppression ne garantit pas des économies

Supprimer un échelon territorial pour « désendetter le pays » sera-t-il aussi efficace que l'espèrent François Hollande et Manuel Valls ? Peut-être, mais certainement pas en trois ans.

Progressivement, supprimer les départements fait consensus. 55 % des Français y seraient favorables (1). « Les esprits sont mûrs, confirme Geraldine Chavrier, professeure de droit public, car les départements sont à bout de souffle, étranglés par le poids des dépenses sociales et parce qu'une alternative est enfin constituée grâce à l'achèvement de la couverture intercommunale du territoire. » Si l'obstacle constitutionnel pourrait être contourné en faisant des départements des coquilles vides dépecées de leurs principales compétences (lire aussi p.14), tous les écueils seraient-ils pour autant évacués ? Pas si sûr. Puisque toute la

### 3 900

Tel est le nombre de conseillers généraux, indemnisés entre 1 500 et 4 000 euros brut par mois, selon la taille du département et leurs responsabilités.

question consiste à savoir, désormais, comment réorganiser les services publics entre les nouveaux niveaux de collectivité (régions fusionnées et intercos renforcées), mais aussi entre les espaces territoriaux existants.

### Prestataire de services

Plusieurs scénarios se profilent. Le transfert aux régions de la gestion des collèges et des transports semble privilégié. La reprise en main par les intercommunalités des autres compétences départementales telles que les missions de solidarité, l'entretien des routes ou les multicompetences (sport, culture, vie associative, etc.) paraît moins évidente, notamment du fait de

la disparité des ressources en blissements publics de coopération intercommunale urbains et ruraux. Geraldine Chavrier fait valoir que des actions pourraient facilement être absorbées par des intercommunalités devenues solides et intégrées. Le prochain projet de loi relatif à la décentralisation ira dans ce sens en prévoyant « un maillage du territoire qui s'appuierait en milieu urbain sur des agglomérations, voire des pôles, et en milieu rural sur des unités d'équilibre territoriaux et ruraux ». Bruno Fournier, directeur général de la société de conseil Edater, tout en admettant qu'un tel schéma « mettra du temps à se construire ».

Le transfert des prestations de services se révèle de toute évidence une tâche complexe. Si les grandes agglomérations et les métropoles peuvent appuyer sur des ingénieries existantes, quelle sera la mission locale, qu'en milieu rural ? Dès lors, de nombreux acteurs militent en faveur d'une réappropriation de l'action sociale par l'Etat par le biais des caisses d'allocations familiales ou des services départementales. « La suppression des départements n'exclut pas ceux-ci, ils demeurent sous une forme que celle d'une collectivité territoriale, imagine Geraldine Chavrier. Ils pourraient devenir des établissements publics chargés uniquement d'instruire les dossiers d'aide sociale et constitueraient un excellent prestataire de services, sur demande des intercommunalités et de l'Etat ».



**L'EXPERT**

**ALEXANDRE EVIN-LECLERC**, associé au sein du cabinet BDO, chargé du secteur public

### « L'enjeu est le redimensionnement des politiques publiques locales »

« La suppression des départements contribuera-t-elle au plan d'économies imposé au secteur public local ? Ne négligeons pas les surcoûts financiers liés à la mise en œuvre de toute réforme. La contraction des dépenses de personnel est vue telle une source d'économies, mais pas à brève échéance. De même, s'il semble acquis que la fin de la clause générale de compétence et la suppression d'organismes départementaux "doublons" dégageront des économies, les premiers effets ne se feront sentir que progressivement. Certes, les charges administratives diminueront. Mais les régions et EPCI seront-ils prêts à reprendre les politiques départementales, alors qu'ils seront à peine sortis d'une recomposition territoriale ? L'enjeu est le redimensionnement des politiques publiques locales, qui doit être abordé sans tabou dans le cadre d'une démarche systématique de leur évaluation, pour conclure au maintien d'une offre de services ou à sa réduction, voire à sa suppression. »



J. PHILIPPON/MAXPPP

Rhône et Grand Lyon = 1,74 million d'hab.

## Le modèle lyonnais semble peu transposable

La particularité du modèle lyonnais tient au fait que l'intégralité des compétences du conseil général du Rhône sera transférée à Lyon métropole sur le territoire de cette dernière, mais que le département les conservera sur le périmètre extra métropolitain. L'objectif, ici, n'est pas de diminuer la dépense publique, mais de gagner en lisibilité et en efficacité par la réduction du nombre d'acteurs intervenant sur un même territoire. « La création de la métropole de Lyon n'entraînera pas d'économies d'échelle flagrantes à partir du moment où perdurent les deux collectivités et que l'on maintient les coûts de structure et les compétences », explique Frédéric Bouchillou, d'Algoé consultants. Il anticipe

mêmes des coûts supplémentaires. La gestion des collèges, par exemple, exigera la création de services dédiés à Lyon métropole. En revanche, « favoriser les synergies entre les actions en faveur du développement économique et les politiques globales d'insertion et d'emploi renforcera l'efficacité de ces dispositifs et, par conséquent, serait source de gains ». Tout en reconnaissant l'intérêt de ce modèle, car « celui-ci préfigure ce que pourrait être une gestion complètement intégrée de l'ensemble des dimensions à l'échelle d'un territoire important », Frédéric Bouchillou doute de la possibilité de le cloner. « La loi ne le conçoit pas comme cela et la configuration petit département-grande métropole (80 % du poids du territoire du Rhône) est spécifique au modèle lyonnais. »

Mais Cédric Mauduit, senior manager au sein du cabinet de conseil Kurt Salmon, à l'instar de Yann Le Meur, PDG de Ressources consultants finances, doute des avantages que l'une ou l'autre de ces solutions apporterait tant en matière d'économies que de qualité de service. « Eclater des compétences départementales en autant de groupements de communes est l'inverse de la mutualisation, observe Yann Le Meur, il faudra donc recréer des services dans les intercos. » De plus, les dépenses sociales, qui s'élèvent à près de 35 milliards d'euros, sont peu compressibles sans changement structurant des lois. Au final, « l'assiette d'économies potentielles du fait de la suppression ne porte que sur la moitié de leurs dépenses (75 milliards d'euros) », rappelle Cédric Mauduit.

### Trois leviers

Dès lors, quel volume d'économies peut-on attendre de l'effacement des départements ? Plus besoin d'assemblées délibérantes ni d'élus et fin du dispositif nécessaire à leur fonction-

nement (bâtiment, cabinet, communication, etc.). Certes, les sommes en jeu restent réduites, contrairement aux frais généraux qui représentent entre 7 et 8% des dépenses de fonctionnement des départements (56 milliards d'euros), soit plus de 4 milliards dont 1 de masse salariale (35 000 agents sur 365 000 sont affectés à la gestion). « Mais, prévient Bruno Roudier, le gain ne sera pas immédiat car, pour continuer à assurer les interventions des départements, il faudra maintenir certains services opérationnels qui ne seront que progressivement mutualisés avec les autres niveaux de collectivité. » Un processus long et coûteux à mettre en œuvre... Bref, pas de quoi modifier la situation du déficit public. « Un changement radical du mode d'exercice des compétences n'est pas susceptible d'apporter des économies en trois ans à l'échelle des 11 milliards », assure Yann Le Meur.

Pour sa part, Cédric Mauduit suggère trois leviers d'économies aussi efficaces que rapides à activer. Le premier consiste à mettre fin à l'exercice

**« Le déficit d'évaluation important laisse la place à des hypothèses chiffrées d'économies potentielles peu étayées et limitées à une approche par les coûts. Il faut engager une évaluation ex ante de la réforme qui interroge la cohérence des politiques publiques. »**

*Bruno Roudier, directeur général d'Edater.*

des compétences facultatives par départements (sport, jeunesse, culte et vie associative) qui distribuent 2,2 milliards d'euros de subvention. Le deuxième concerne la mutualisation de la gestion des collèges (4,4 milliards) et des lycées entre les conseils généraux et régionaux. « Une rationalisation de la restauration et de l'entretien diminuerait, a minima, de 6% le budget "éducation" des départements estime-t-il.

Troisième levier, la réduction de moitié du taux d'absentéisme (10% moyenne) pourrait générer « 50 600 millions d'euros d'économies » une masse salariale de 12 milliards de euros, le taux élevé étant directement lié aux compétences des conseils généraux aux métiers difficiles qu'elles impliquent, « une meilleure GPEC [2] réduirait l'absentéisme par une anticipation du reclassement des personnes auxquelles ne deviennent inaptes », assure Cédric Mauduit. *Fabienne Proux*

(1) Sondage de l'Ifop réalisé du 7 au 10 mai pour « Le Journal du dimanche », publié le 11 mai.  
(2) Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

## Vallini : « 12 à 25 milliards de gain grâce à la réforme territoriale »

**A**ndré Vallini est secrétaire d'État à la Réforme territoriale.

**LE FIGARO.** - **François Hollande veut accélérer la mise en œuvre de la réforme territoriale. Pourquoi ?**

**André VALLINI.** - Le calendrier qui prévoyait la fusion des régions en 2016 en deux étapes, le regroupement des intercommunalités en 2018 et la suppression des conseils généraux en 2021 présentait le risque de voir la réforme s'enliser. Ce type de réforme, si on ne la fait pas en bloc et rapidement, on ne la fait jamais. Nous avons estimé qu'il fallait aller plus vite.

**Quitte à s'exposer à un procès en « tripatouillage électoral » ?**

C'est un faux procès et les postures politiciennes de certains dirigeants de l'UMP sont très différentes de ce que me disent la plupart des parlementaires. Organiser des élections en 2015 dans des régions et des départements appelés à changer un ou deux ans plus tard serait non seulement illogique pour les candidats, quels que soient leurs partis, mais aussi douteux sur le plan démocratique.

**Y aura-t-il des élections départementales en 2016 ?**

Le président va consulter les partis. Des conclusions en seront tirées sur le contenu de la réforme, dont évidemment la date des élections.

**La droite réclame un référendum. Qu'en pensez-vous ?**

On sait depuis longtemps que les Français ne répondent pas toujours à la question posée. En plus, ceux qui veulent que rien ne change se mobilisent beaucoup plus que ceux pour qui le changement est tellement évident qu'ils ne jugent pas toujours utile de se déplacer !

**La réforme territoriale ne doit-elle pas s'accompagner d'une réforme de l'État ?**

François Hollande insiste souvent sur le fait qu'il faut réformer à la fois l'organisation territoriale et celle de l'État : supprimer les doublons, raccourcir les circuits de décision, simplifier les démarches, rationaliser la présence et la qualité des services sur les territoires. Ce qui n'empêche pas, comme le rappellent toujours Manuel Valls et Bernard Caze-neuve, que la présence des préfets dans les départements sera toujours garante du rôle de l'État. La réforme n'isolera pas les territoires.

**Certains redoutent les effets de la réforme sur les territoires isolés. Que leur répondez-vous ?**

Je les rassure toujours en leur disant qu'aucun territoire ne sera oublié ou abandonné. D'abord par l'État et ses dotations que nous allons rendre plus équitables. Ensuite grâce aux mécanismes de péréquation que nous ferons jouer entre les territoires favorisés et ceux qui sont en difficulté. Enfin, grâce à une réforme de la fiscalité locale sur laquelle Marylise Lebranchu et moi travaillons avec Michel Sapin et Christian Eckert.



André Vallini, mercredi, dans son bureau. « Le vrai clivage passe en fait entre les conservateurs et les réformateurs. » Photo : CLÉMENT MAHOU-DEAU POUR LE FIGARO

**Les parlementaires pourraient-ils être appelés à voter une révision constitutionnelle ?**

Si notre réforme nécessite une révision constitutionnelle, ce qui n'est pas encore certain, pourquoi pas ? De nombreux centristes disent leur intérêt pour nos projets. Quant à l'UMP qui réclame sans cesse des réformes structurelles, elle serait alors au pied du mur et il lui serait bien difficile d'expliquer qu'elle s'oppose à un changement que les Français attendent.

**La gauche est également très partagée et certains grands élus sont très critiques.**

**Comment convaincre les récalcitrants ?** Il y a, c'est vrai, quelques résistances à gauche et le vrai clivage sur ce sujet passe en fait entre les conservateurs et les réformateurs. Dans chaque camp ! Quant aux pré-

sidents de région, ils attendent cette réforme qui va doter enfin la France de grandes régions puissantes et attractives, notamment à l'international.

### **Quel est le calendrier de la réforme ?**

Si nous voulons que les élections puissent se tenir en 2016, il faut que la réforme soit votée dans l'année qui vient. Ce qui nous oblige à aller vite. Et tant mieux, car, je le répète, si on

prend trop de temps, le risque est grand de ne rien faire. Edgar Faure déjà avait raison de craindre les forces de l'immobilisme lorsqu'elles se mettent en marche...

### **Quelles économies en attendez-vous ?**

Le budget des collectivités locales représente au total 250 milliards d'euros. Les meilleurs spécialistes pensent qu'en tablant sur des économies d'échelle et des suppressions de

doublons qui pourraient à terme représenter de 5 % à 10 %, on arrive à un gain annuel de 12 à 25 milliards d'euros à moyen terme. Ce qui est beaucoup. Sans parler des gains de temps et d'efficacité qui sont difficilement quantifiables mais sans doute très importants. ■

*par Anne Rovan [£@AnneRovan](mailto:£@AnneRovan)  
et Albert Zennou [£@AlbertZennou](mailto:£@AlbertZennou)*



## Décentralisation

## Vers un conseiller territorial new-look ?

Le président de la République entend priver les départements d'une représentation politique spécifique.

**N**i vote au Congrès ni référendum: conscient de l'étroitesse de sa majorité et de sa propre impopularité, François Hollande ne révisera pas la Constitution pour en finir avec les conseils généraux. Le secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement, Jean-Marie le Guen, et le porte-parole du gouvernement, Stéphane Le Foll, l'ont confirmé le 14 mai. François Hollande ne peut donc pas rayer d'un trait de plume la collectivité départementale inscrite à l'article 72 de la loi fondamentale. Dans ces conditions, l'Elysée étudie plusieurs scénarios d'« évaporation » du conseil général.

## Unifier les élus

Moqué, abrogé, puis oublié, le conseiller territorial fait un improbable retour sur le devant de la scène. Selon plusieurs sources convergentes, l'exécutif n'exclut pas de faire siéger les seuls conseillers régionaux aux assemblées départementales. Selon ce premier scénario, l'actuel conseil général conserverait une représentation politique. Il demeurerait, de cette façon, une collectivité, et resterait dans les clous de la Constitution.

Dans le même temps, la plupart de ses compétences seraient redistribuées (lire aussi p.8), seules des prérogatives subalternes lui étant reconnues. «Ce scénario n'est pas facile à vendre aux parlementaires socialistes», glisse, dans un euphémisme, un député PS engagé sur les questions locales. Durant la mandature précédente, l'actuelle majorité n'a pas eu de mots assez durs contre le conseiller territorial appelé



Le 14 mai, le chef de l'Etat a engagé une série de consultations des responsables des partis politiques sur la réforme territoriale. Ici, ceux du PS.

à siéger au département et à la région. Les parlementaires de gauche vilipendaient un « édile schizophrène »; et le président de l'Association des régions de France, Alain Rousset (PS), dénonçait une « cantonalisation » de la région.

Le mode de scrutin des conseillers territoriaux était alors aligné sur celui des conseillers régionaux. La précision est d'importance, car le pouvoir actuel penche naturellement pour l'option contraire. Les conseillers territoriaux « new-look » ont, pour lui, vocation à être élus à l'occasion des régionales au scrutin de liste. En clair, ils deviendraient les agents d'une « régionalisation » du département, et non les séides d'une « cantonalisation » de la région.

De son côté, le président du groupe socialiste au Sénat, Didier Guillaume, préconise le maintien, dans les zones rurales, d'une instance

départementale regroupant non seulement conseillers régionaux du cru, mais égal les présidents d'intercommunalité. D'évoquent des collectivités départementales uniquement formées de délégués communaux. Dès lors, ces « petits sénats » servent d'espaces de coordination du bloc local onze méga-régions chères à Manuel V. François Hollande.

## Supprimer un maximum de départements

Selon un autre scénario, les conseils généraux seraient purement et simplement supprimés en milieu urbain. Il en serait de même des élus en manifestent la volonté, comme en Bretagne et, peut-être, de nouveau en Normandie. Partout, les fusions avec les régions sont encouragées. L'objectif final? Conserver une poignée de conseils généraux afin de préserver leur existence. Une piste hasardeuse, estime un député PS spécialiste des questions locales. « Cette différenciation se heurte à l'architecture de la Constitution selon laquelle la République est une et indivisible. »

Au final, ces trois scénarios n'ont rien de révolutionnaire. François Hollande peut puiser dans chacun d'entre eux au moment de rendre ses arbitrages. Le chef de l'Etat devrait d'ici quelques jours trancher dans les tout prochains jours

Jean-Baptiste

## Les conseils généraux contre-attaquent

« Les conseils généraux ont vécu »: la phrase de François Hollande, le 6 mai sur BFM-TV, a fait l'effet d'une douche froide au président de l'Assemblée des départements de France (ADF). Claudy Lebreton l'a d'autant plus mal ressentie qu'à aucun moment, ces dernières semaines, le Président n'a cherché à entrer en contact avec lui. L'ancien leader de la Fédération nationale des élus socialistes et républicains, hollandiste historique, ne masque pas sa colère. L'ADF a confié à l'agence TBWA le soin de faire la promotion des départements. « Une campagne d'archéo-notables. Cela va heurter les Français car ils auront le sentiment que cet argent pourrait servir à autre chose », a réagi, selon « Le Canard enchaîné », Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement.

## Décentralisation

# Faut-il supprimer la clause générale de compétence ?

La clause générale de compétence du département et de la région, supprimée par la loi du 16 décembre 2010, a été rétablie par la loi du 27 janvier 2014. Le projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République prévoit à nouveau sa suppression...

L'AUTEUR



**PIERRE-STÉPHANE REY,**  
avocat associé



**SIMON REY,**  
avocat  
Itinéraires droit public

L'article 3 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 prévoyait une décentralisation par blocs de compétences. Toutefois, face aux nombreux enchevêtrements de compétences, cet objectif n'a été que partiellement atteint. Si la clause générale de compétences est souvent tenue pour responsable de l'empiètement des compétences, les facteurs d'enchevêtrement paraissent multiples. Ainsi, outre la clause générale de compétences, les députés Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas identifiaient comme facteurs favorisant de tels enchevêtrements, le chef de filat, les transferts de compétences à géométries variables, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), le recours croissant à la contractualisation entre collectivités et entre celles-ci et l'État. De même, la logique politique, qui conduit chaque élu local à rechercher un champ d'action le plus large possible, susceptible de lui conférer une plus grande notoriété et de faire figurer la collectivité qu'il représente en bonne place pour les réalisations au profit de la population (1).

Conscient des conséquences dommageables tant en termes financiers que politiques, le législateur a entendu y remédier, en faisant de la suppression de la clause générale de compétence des départements et régions le préalable nécessaire. Néanmoins, une clarification de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités apparaît, avant tout, passer par une refonte de l'ensemble des dispositions légales et réglementaires à vocation générale ou sectorielle qui organisent la distribution des compétences entre collectivités territoriales. En effet, comme le rappellent Martin Malvy et Alain Lambert (2), « c'est ce travail, plus que la suppression de la clause générale de compétence, qui constituera le principal facteur de clarification ».

### À NOTER

La clause générale de compétence a été maintenue pour les communes en raison de leur rôle de proximité et de la nécessité de garder une capacité générale pour répondre aux attentes des citoyens.

Toutefois, l'ampleur de cette tâche est telle qu'il apparaît plus simple d'envisager, à tort, la suppression de la clause générale de compétence comme solution « miracle » pour mettre un terme à ce mal touchant l'organisation décentralisée de la République.

## La notion de clause générale de compétence

La clause générale de compétence signifie qu'une collectivité territoriale est libre d'intervenir en toutes matières afin de satisfaire un intérêt public local, sous réserve de ne pas empiéter sur les compétences attribuées par la loi à une autre autorité publique, collectivité territoriale, ou à l'État (3).

Une telle clause générale de compétence signifie donc que la collectivité qui en est dotée se voit accorder une capacité d'intervention générale, permettant ainsi de distinguer collectivités territoriales et établissements publics, ces derniers étant régis par le principe de spécialité qui ne leur permet d'agir que dans le cadre des compétences qui leur ont été expressément attribuées.

Le principe d'une clause générale de compétence a été consacré, pour le département, par l'article 48 de la loi du 10 août 1871, codifié à l'article L.3211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), et, pour la région, par l'article 59 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982, codifié à l'article L.4221-1 du CGCT.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a refusé de reconnaître une valeur constitutionnelle à cette clause générale de compétence (4), laissant ainsi au législateur la possibilité de la supprimer.

## Une suppression controversée

Si la clause générale de compétence a incontestablement permis aux collectivités d'agir dans l'intérêt des territoires, son existence est l'une des questions les plus discutées. Ses détracteurs y voient un facteur de complexité de l'action publique locale en raison de l'enchevêtrement de politiques concurrentes, jugées dispendieuses, exercées par les différents niveaux locaux sur un même territoire, conduisant à une confusion, notamment pour le citoyen, qui ne peut plus identifier clairement les responsabilités de chaque collectivité.

Désirant clarifier la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales, mais également, encadrer la pratique des financements croisés, le législateur a entendu privilégier, en 2010, « la voie de la spécialisation de l'action des collectivités territoriales » (5).

A cette fin, l'article 73 de la loi du 16 décembre 2010 a restreint la clause de compétence générale des départements et des régions en introduisant le principe du caractère exclusif des compétences exercées par ces collectivités.

Il était ainsi prévu qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, les départements et les régions ne pourraient exercer que les seules compétences dans les domaines que la loi leur attribue explicitement. Cette suppression était tempérée par la réserve posée : « par délibération spécialement motivée, [de pouvoir] se saisir de tout objet d'intérêt départemental [ou régional] pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique ». Une telle suppression se voulait donc une réponse à l'enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux de collectivités, devant alors contribuer à les spécialiser davantage vers leurs compétences d'attribution.

Cependant, cette suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions, actée en 2010, semble caractériser une certaine méconnaissance du législateur sur la signification de celle-ci. En effet, il ressort de la jurisprudence administrative que la fonction de la clause générale de compétence est de permettre aux collectivités territoriales non pas d'empiéter sur les compétences des autres échelons, mais d'intervenir dans des domaines qui sont d'intérêt public et pour lesquels aucune autre collectivité n'a reçu compétence. Dès lors, la problématique actuelle du chevauchement de compétences n'apparaît pas résulter de l'existence d'une telle clause, mais d'abord et avant tout, de l'imprécision des titres de compétences, ainsi que, des transferts partagés de compétences ou des découpages de compétences auquel procède le législateur, illustrés notamment par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

### Une suppression remise en cause

Partant du constat que la suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions revêtait une portée plus symbolique qu'efficace, en raison notamment de l'existence de nombreuses dispositions législatives sectorielles prévoyant des transferts de compétences partagées entre collectivités, le législateur a décidé de revenir sur cette suppression devant intervenir au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Le législateur de 2014 a considéré que le rétablissement de la clause de compétence générale ne renforcerait pas néces-

sairement l'enchevêtrement des compétences dans la mesure où, dans le même temps, il instituait les conférences territoriales de l'action publique, en charge précisément de définir, au niveau de chaque périmètre régional, la répartition des compétences adaptée aux spécificités de chaque territoire, afin qu'elle soit exercée par l'échelon le plus adapté. A la suppression de la clause générale de compétence devant permettre une spécialisation des compétences, le législateur privilégiait alors une meilleure coordination de celles-ci. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> de loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) a rétabli la clause générale de compétence des départements et des régions, dont la suppression, par l'article 73 de la loi du 16 décembre 2010, devait prendre effet le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Supprimée avant même d'être entrée en vigueur, la suppression de la clause générale de compétence apparaissait donc, jusqu'au discours de politique générale de Manuel Valls du 8 avril 2014, relever d'une simple réforme conceptuelle.

### Vers une nouvelle suppression de la clause générale de compétence ?

Annoncée par Manuel Valls, et reprenant la proposition n°15 du rapport Malvy-Lambert (6), les articles 1<sup>er</sup> et 20 du projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République, présenté en conseil des ministres le 14 mai 2014, prévoient de nouveau la suppression de la clause générale de compétence du département et de la région. Une telle volte-face, à moins de trois mois d'intervalle du rétablissement par la loi Maptam, relance ce débat sans fin sur sa suppression. Toutefois, au lieu de focaliser son attention sur cette éternelle question, le législateur ne devrait-il pas, plutôt, s'atteler à refondre l'ensemble des règles régissant la distribution des compétences entre collectivités territoriales, permettant enfin de mettre un terme à cet enchevêtrement des compétences ?

### À RETENIR

➤ **Clarification. La lutte contre l'enchevêtrement de compétences paraît passer par une refonte de toutes les dispositions à vocation générale et sectorielle régissant la distribution des compétences entre collectivités, plutôt que par la suppression de la clause générale de compétence du département et de la région.**

### À LIRE

« Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun », rapport établi par Martin Malvy et Alain Lambert, avril 2014.

(1) Rapport d'information n°1153 de Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2008.

(2) « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun », rapport établi par Martin Malvy et Alain Lambert, avril 2014, page 21.

(3) CE 29 juin 2011, Cne Mons-en-Barœul, req. n°193716.

(4) Cons. const., déc. n°2010-618 DC 9 déc. 2010, loi de réforme des collectivités territoriales, cons. 54.

(5) Rapport d'information n°471 (2008-2009) de Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, fait au nom de la mission commune d'information, déposé au Sénat le 17 juin 2009, p.59.

(6) Rapport Martin Malvy et Alain Lambert préc.

SONDAGE François Hollande, qui recevra cette semaine les chefs de partis, peut compter sur

# Les Français prêts à enter

## Effacer Napoléon

BRUNO JEUDY

**L**a déroute des élections municipales a des effets bénéfiques. François Hollande n'en finit plus de se faire violence. Après avoir changé ses équipes, il s'attaque à l'une des réformes les plus difficiles : celle des territoires. Contre toute attente, il vient de donner un coup d'accélérateur au « big bang » institutionnel : suppression des départements et fusion des départements et fusion des régions. En clair, le Président décide ni plus ni moins de tirer un trait sur la France de Napoléon. Avec l'espoir de boucler son affaire avant le... 1<sup>er</sup> janvier 2017. Sacrée métamorphose pour un homme – lui-même ancien président du conseil général de Corrèze – qui ne voulait toucher à rien ou si peu il y a encore trois mois. Rien n'est gagné. Si Hollande et Valls – le plus motivé des deux visiblement – partent avec le soutien de l'opinion, les obstacles politiques et constitutionnels ne manqueront pas. Une partie de la droite réclame déjà un référendum tandis que les élus locaux, gauche et droite confondues, défendent sans surprise leur petit « plaçou » comme on dit en Corrèze. Évidemment, l'opposition n'a pas tort de douter de la « méthode » Hollande. N'est-ce pas lui qui a annulé la réforme Sarkozy qui prévoyait la création d'un élu départemental et régional unique ? N'est-ce pas lui qui a trop longtemps piétiné par manque d'habileté à vouloir trancher entre échelons départementaux et régionaux ? À la recherche du temps perdu autant que par calcul politique, Hollande a choisi cette réforme aussi symbolique qu'indispensable pour gagner ses galons de réformateur. Et, au passage, remplir son bilan dans la perspective de 2017. En retour, il n'échappe pas aux accusations de « tripatoouillage ». Il lui reste à inverser une courbe : celle de son efficacité depuis le début du quinquennat.

NICOLAS PRISETTE

Ils sont prêts à s'en débarrasser. Selon notre sondage Ifop-JDD, 55 % des Français se disent favorables à la suppression des conseils généraux annoncée cette semaine par François Hollande. Une institution dont ils reconnaissent globalement les actions. Mais qui leur est politiquement lointaine. Seule une minorité (39 %) assure connaître le nom du président de leur assemblée départementale...

La réforme est soutenue par les cadres et les personnes âgées, moins par les classes populaires et les jeunes. « L'approbation est plus forte dans les catégories les plus conscientes du niveau de dette du pays », observe Frédéric Dabi, directeur à l'Ifop. Surtout, elle est majoritaire chez les sympathisants socialistes (61 %) et les sympathisants de l'UMP (52 %), et recueille un taux élevé dans l'électorat FN (48 %). « La réforme a de fortes chances d'échapper à la polémique car le clivage politique est faible », souligne Frédéric Dabi.

S'appuyant sur une opinion autrefois rétive, l'exécutif s'est décidé à aller vite. Dans son discours de politique générale, Manuel Valls avait évoqué une suppression des conseils généraux en 2021. Désormais, la date de 2016, au plus tôt, est évoquée. « Accélérer est un atout, si on ne va pas vite, on risque de s'enliser et de ne rien faire », argumente André Vallini, secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale.

### Fillon et Raffarin veulent un référendum

Hier, à son retour d'Allemagne, François Hollande s'est entretenu du dossier pendant une heure avec le Premier ministre avant de l'évoquer avec le président du Sénat, Jean-Pierre Bel. Entre mercredi et vendredi prochains, le Président recevra les 14 chefs de partis représentés au Parlement. « Il veut consulter largement car c'est une réforme fondamentale », insiste-t-on à l'Élysée.

Le chef de l'État aurait besoin des voix de la droite pour faire adopter une éventuelle révision de la Constitution, qui paraît nécessaire pour supprimer les conseils généraux. L'UMP n'est pas disposée à lui accorder cette victoire politique. Certes, l'opposition avait demandé une accélération au gouvernement, et soutenu la réforme territoriale de Nicolas Sarkozy, pour une finalité assez proche. Mais elle dénonce la méthode du gouvernement. Jean-François Copé a fustigé le « tripatoouillage » du calendrier électoral, sachant que les élections régionales prévues en 2015 seront reportées.

Pour leur part, François Fillon et Jean-Pierre Raffarin veulent un référendum, ce que l'exécutif exclut. Édouard Balladur, qui avait proposé la suppression de sept régions, juge dans nos colonnes (lire p. 4) que le calendrier du gouvernement est précipité. « L'UMP devrait comprendre que c'est son intérêt de soutenir une réforme voulue par les Français, c'est l'occasion de donner une bonne image de la politique en dépassant les clivages traditionnels », plaide André Vallini.

est précipité. « L'UMP devrait comprendre que c'est son intérêt de soutenir une réforme voulue par les Français, c'est l'occasion de donner une bonne image de la politique en dépassant les clivages traditionnels », plaide André Vallini.

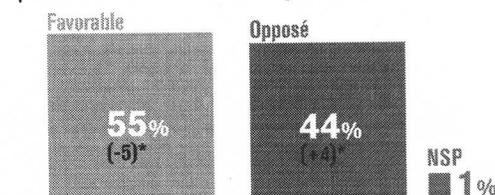
### Le nombre des régions doit être réduit de 22 à une douzaine

Un autre frein vient des élus locaux. Claudy Lebreton, président PS de l'Assemblée des départements de France, est loin d'être convaincu. « Ce qui me heurte, c'est la fin de la décentralisation, dit-il. J'ai demandé à Manuel Valls quel était le projet politique d'une telle réforme. Il ne m'a pas répondu, sauf pour dire que l'opinion l'attendait et qu'il fallait descendre le pays. »

Les régions s'interrogent aussi pour savoir lesquelles vont disparaître. Leur nombre doit être réduit de 22 à une douzaine. Alain Rousset, patron PS de l'Association des régions de France, veut éviter trop de pertes : « Cela n'a pas de sens d'avoir des régions immenses. Ne confondons pas taille et puissance. Il faut conserver de la proximité. » François Hollande a opposé « les réformateurs et les conservateurs ». Ce clivage traverse aussi son camp. ●

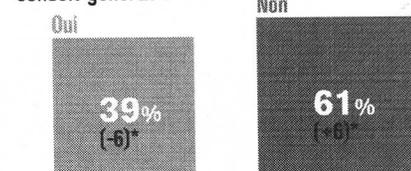
### 55 % DES FRANÇAIS FAVORABLES À LA SUPPRESSION DES CONSEILS GÉNÉRAUX

Êtes-vous favorable ou opposé à la suppression des conseils généraux, c'est-à-dire des départements, qui fusionneraient avec les régions ?



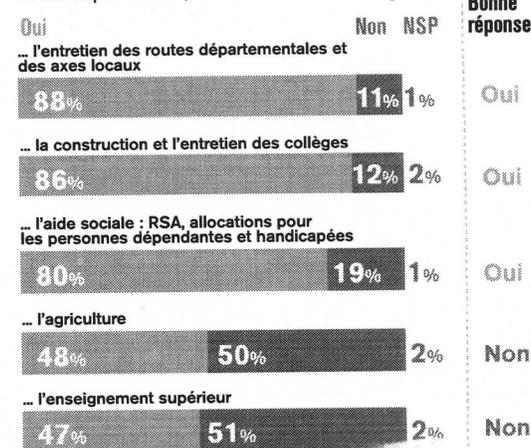
\* Évolution par rapport à avril 2014

### Connaissez-vous le nom du président de votre conseil général ?



\* Évolution par rapport à août 2008

### Selon vous, votre conseil général, c'est-à-dire votre département, est-il ou non en charge de...



Sondage Ifop pour le JDD réalisé du 7 au 10 mai 2014 auprès d'un échantillon de 973 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus (méthode des quotas). Interviews par téléphone.

## Les bons élèves de Franche-Comté et

**François Patriat, le patron de la région Bourgogne estime qu'une fusion générerait 10 millions d'économies dès la première année**



ARTHUR NAZARET

C'est depuis l'Assemblée que Valls a publié les bans. Chose rare, pour une fois, on a connu la date du mariage avant même les noms des mariés. « À l'horizon 2017 », certaines régions devront fusionner. Deux présidents de régions socialistes ont levé la main les premiers – et

les seuls à ce stade – pour un mariage autant de raison que de saison. Avec une belle dot, François Patriat (en médaillon) et la Bourgogne louchent sur une région deux fois plus petite : la Franche-Comté de Marie-Marguerite Dufay. L'annonce d'un probable union a été faite mi-avril.

Patriat le répète, il n'aime pas le millefeuille. Surtout celui de l'empilement des collectivités territoriales. « Ni lisible, ni efficace, ni économique », pointe-t-il. Il poursuit : « La France moisit des conservatismes,

des complexités, des archaïsmes au nom d'un slogan qui passe bien : l'identité. » Mettre fin aux doublons et au saupoudrage, voilà son menu. La liste des économies a été déposée : un aéroport au lieu de deux, achat groupé du mobilier pour les lycées afin d'obtenir des rabais, pôle de compétitivité commun allant de Sochaux à Nevers pour la voiture du futur, agences communes pour l'export et le tourisme...

### QUELLES ÉCONOMIES ?

Pour quelles économies ? Difficile à dire. Aucune étude n'a

été menée. Quatre millions pour l'aéroport, un pour la mise en commun des logiciels, cinq via le rapprochement des deux assemblées régionales... Telle est l'estimation de Patriat. « Nous n'avons pas encore d'éléments chiffrés sérieux », nuance-t-on à la direction générale des services de Bourgogne. En septembre, le conseil économique et social (Ceser) de Bourgogne et celui de Franche-Comté rendront leur avis sur le bien-fondé de cette fusion. « Il y aura obligatoirement une économie d'échelle », note François Berthelon, président du Ceser.

# le soutien de l'opinion pour sa réforme du millefeuille territorial

# rer les départements



Hier, Jean-Pierre Bel, président du Sénat, et François Hollande au jardin du Luxembourg pour commémorer la Journée nationale des mémoires de la traite, de l'esclavage et de leurs abolitions. JÉRÔME MARS POUR LE JDD

Le 22 avril, Manuel Valls a reçu une délégation de l'Assemblée des départements de France présidée par Claudy Lebreton (à gauche), en présence de Marylise Lebranchu, ministre de la Réforme de l'État, et d'André Vallini, secrétaire d'État à la Réforme territoriale. CHRISTOPHE PETTI/MAXPPP

## Comment Hollande et Valls vont dissoudre les conseils généraux

**Le Président et le Premier ministre se donnent deux ans pour réformer le millefeuille territorial**

NICOLAS PRISETTE

François Hollande veut « aller vite et faire simple », selon son entourage. En annonçant cette semaine la disparition des départements, le président de la République a accéléré le calendrier de la réforme territoriale. L'exécutif se trouve engagé dans une course contre la montre. Les obstacles politiques et techniques sont de taille. « Rien n'est arbitré », précise-t-on à l'Élysée et à Matignon. Mais le scénario est déjà bien avancé.

textes de lois sont nécessaires. L'un, éventuel, pour réviser la Constitution. Une autre pour organiser la méthode, répartir les compétences et créer les super-régions : c'est le projet de loi rédigé par Marylise Lebranchu, ministre de la Réforme de l'État. Sa présentation au Conseil des ministres, initialement prévue cette semaine, a été repoussée. Ce texte fera l'objet de correctifs pour tenir compte de l'accélération du calendrier. Il doit être voté au Sénat avant l'été. Enfin, un troisième projet de loi fixera la nouvelle date des élections locales.

**FAUT-IL RÉVISER LA CONSTITUTION ?**

L'article 72 de la loi fondamentale stipule que les départements, comme les autres collectivités, sont administrés « librement par des conseils élus ». La suppression du conseil général suppose que la Constitution soit révisée. François Hollande a exclu de recourir au référendum. Il lui faudrait donc obtenir une majorité des trois cinquièmes des députés et sénateurs réunis en Congrès à Versailles. Cela est loin d'être acquis. L'autre option, pour respecter l'article 72, est de transfor-

mer les conseils généraux en autant de mini-assemblées aux pouvoirs restreints. Y siègeraient des élus aux régionales, de la même façon que les conseillers d'agglomération sont élus sur les listes des municipales. Inconvénient politique : le conseil général ne serait pas totalement supprimé.

**QUI RÉCUPÈRE LES COMPÉTENCES DES CONSEILS GÉNÉRAUX ?**

C'est l'âpre négociation qui a lieu en ce moment en coulisses, entre le gouvernement et les associations d'élus locaux. Rien n'est encore définitif mais la région, qui gère déjà les lycées, hériterait des collèges ainsi que des routes, des transports (cars scolaires et interurbains), des maisons de retraite et des structures d'aide aux handicapés. Le RSA reviendrait à l'État ou aux caisses d'allocations familiales, c'est-à-dire

à la Sécurité sociale. Les mairies et intercommunalités seraient peu sollicitées. La question des pompiers – effectifs et immobilier – reste sur la table. La dette des départements devra, elle aussi, faire l'objet de la même répartition.

Quant aux 290.000 agents administratifs concernés, point clé de la réforme, leur réaffectation doit donner lieu à une négociation. Ces transferts vont prendre deux à trois ans au minimum. La réforme Raffarin de 2004 (attribution aux régions des routes et du personnel des lycées) fut effective seulement en 2007. L'État devra, lui aussi, réviser l'organisation du corps préfectoral, des rectorats, etc. Dans sa forme officielle, la concertation sur le partage des compétences départementales aura lieu au sein d'une commission de parlementaires et d'élus locaux. ●

### LA NOTE QUI CHIFFRE LE COÛT DU GASPILLAGE

**COMBIEN COÛTE** le « millefeuille administratif » et où sont les économies ? Selon une note gouvernementale confidentielle, dont le JDD a copie, les doublons entre régions et départements sont estimés à 18,5 milliards d'euros – pour 100 milliards d'euros de dépenses annuelles cumulées. La réforme permettrait de supprimer entre 4,5 et 7,5 milliards de crédits redondants. Dans quels domaines ? Une autre note établit une liste de onze secteurs où régions,

départements et communes empiètent leurs actions (jeunes chômeurs, tourisme, voirie, communication, eau, etc.). Par ailleurs, les économies d'échelle liées à la réduction du nombre de régions et à la suppression des conseils généraux sont estimées entre 5 % et 10 % des dépenses, soit 5 à 10 milliards d'euros. Le regroupement de structures intercommunales pourrait, en outre, générer de 3 à 7,5 milliards d'euros d'économies.

### QUEL CALENDRIER ?

Le gouvernement espère boucler la réforme au mieux d'ici à mars 2015 de façon à pouvoir organiser les élections locales dans les nouvelles régions dès le printemps 2016. Il lui faut, en effet, respecter un délai d'un an entre l'établissement de la nouvelle carte administrative du pays et le scrutin. S'il ne tient pas ce calendrier, le vote tomberait en 2017, juste avant la présidentielle, un moment inapproprié. Pour y parvenir, deux ou trois

ce qu'a fait Nicolas Sarkozy. C'est une faute en matière de démocratie », tonne le patron (PS) du conseil général du Jura, Christophe Perny. « Vous pouvez marier deux pauvres, cela n'a jamais fait un riche. Si on fusionne, on ne gagnera rien sauf de l'éloignement. Quand on gère les choses de plus loin, on les gère plus mal. À service constant, il n'y aura pas d'économies. »

Deux autres questions restent épineuses. D'abord le nombre de fonctionnaires en moins. De 30 à 35 % pour une région comme la Bourgogne qui en compte 2.400 ?

Le chiffre tourne mais il n'est en rien étayé. Et est-ce seulement possible à qualité de service constante ? « C'est facile de dire supprimons des fonctionnaires pour faire des économies mais ces déclarations faites du haut d'une tribune, ce sont des déclarations populistes », achève Perny.

Enfin reste le nom et l'adresse de la future capitale. « Dans une voiture, on commence par faire le châssis, le moteur, et après on donne un nom à la voiture », plaide Patriat, qui doit éviter que la fusion ne se transforme en carambolage. ●

MÉDAILLON : MAXPPP

## de Bourgogne

« Une seule région ? OK, mais pour quoi faire ? Sur quelle base ? Avec quelles modalités ? Il y a une improvisation que je trouve calamiteuse. Pour le moment, nous sommes plus sur le buzz que dans le sérieux et l'efficacité », ajoute Berthelon, qui déplore l'absence d'une feuille de route claire.

### ► COMBIEN DE SUPPRESSIONS DE POSTES DE FONCTIONNAIRES ?

Sur le territoire, la grogne monte déjà. Certains réclament un référendum. L'annonce brutale passe mal. « Dans la manière, c'est pire que

IS THE MAN WHO IS TALL HAPPY ?

«On se rue dans le cabanon de Gondry.»

«Un film qui rend intelligent.»

«Une communion miraculeuse.»

«Gondry fait des merveilles.»

CONVERSATION ANIMÉE AVEC NOAM CHOMSKY

UN FILM DE MICHEL GONDRY

ACTUELLEMENT AU CINÉMA

Le Monde | Causette | Philosophie | Le Monde

MANUEL VALLS – REFORME TERRITORIALE

Publié le mardi 8 avril 2014

## Réforme territoriale

### Manuel Valls remet les départements sur la sellette

**"R**éduire de moitié le nombre de régions" en 2017, par la loi s'il le faut. Instaurer "une nouvelle carte intercommunale" avant 2018. Supprimer la clause générale de compétence des régions et départements. Et... supprimer le département d'ici 2021. Le volet territorial de la déclaration de politique générale de Manuel Valls ce 8 avril devant les députés devrait faire des vagues. Jusqu'à faire oublier d'autres annonces, dont un assouplissement du décret rythmes scolaires.

Ce ne fut pas le cœur de son intervention, loin de là. Les trois quarts de son discours s'étaient d'ailleurs déjà écoulés lorsqu'il en a été question. Mais c'est forcément le point que retiendront les collectivités. Le nouveau Premier ministre, Manuel Valls, a formulé ce 8 avril lors de sa déclaration de politique générale quatre propositions en matière de réforme territoriale - quatre "changements majeurs" face au "millefeuille", a-t-il prévenu.

"Je propose", "mon objectif"... ces propositions, il en revendique la paternité, même si elles ont un certain air de famille avec les déclarations de François Hollande puis de Jean-Marc Ayrault en janvier dernier, celles qui avaient réorienté le chantier de la décentralisation avant même que la loi Mapam fraîchement votée ne soit publiée.

En tant que ministre de l'Intérieur, avec sa loi électorale du 18 mai 2013, Manuel Valls s'est déjà beaucoup intéressé aux institutions locales et aux élus locaux... Nombreux sont ceux d'ailleurs qui continuent de vilipender, notam-

ment, son redécoupage cantonal. Cette fois, c'est à une autre carte de France que le chef du gouvernement compte s'attaquer : celle des régions. L'idée est claire : "réduire de moitié le nombre de régions". Disant s'inspirer du rapport Krattinger-Raffarin d'octobre 2013, il a souligné la nécessité de doter les régions d'une "taille critique". Les choses pourront se faire en douceur... ou pas.

Dans un premier temps en effet, il s'agirait d'inviter les régions à "proposer de fusionner par délibérations concordantes". Fusionner sur la base du volontariat... jusque-là, rien de fondamentalement nouveau, en sachant que François Hollande avait parlé en janvier d'incitations financières. Mais attention à l'étape d'après : "En l'absence de propositions", c'est "par la loi" que la "nouvelle carte des régions" sera dessinée. Une loi qui "sera établie pour le 1er janvier 2017".

Qu'en disent les principaux intéressés ? Jean-Paul Huchon, en tant que président de la région Ile-de-France, n'a pas frémi. "La réduction du nombre de régions par deux ? Allons-y, dès lors que les régions disposent des moyens pour améliorer le quotidien de nos concitoyens et le développement économique de leur territoire", a-t-il fait valoir. Même son de cloche du côté d'Alain Rousset au nom de l'Association des régions de France : "Réduire le nombre de régions pour plus d'efficacité, je dis 'chiche Monsieur le Premier ministre'. Mais allons jusqu'au bout du raisonnement en s'inspirant des modèles d'autres grandes démocraties européennes qui réussissent en s'appuyant sur des régions fortes."

"Diviser par deux le nombre de régions va tout à fait dans le sens de la proposition que j'avais

Publié le mardi 8 avril 2014

## Réforme territoriale

### Manuel Valls remet les départements sur la sellette

faite", s'est targué Eric Doligé, président UMP du Loiret, ajoutant : "Le problème est que l'on va élire 22 présidents en 2015 et que deux ans après la moitié d'entre eux va être supprimée. Ne faudrait-il pas réduire le nombre de régions avant les élections ?" Or non, il faudra laisser passer les régionales de 2015 avant de pouvoir y songer puisqu'en principe on ne modifie pas les règles du jeu d'un scrutin ou les périmètres du territoire concerné moins d'un an avant un scrutin.

#### **Débat sur le département : "Maintenant, il faudra le faire"**

Des fusions, aussi, sont confirmées pour l'échelon intercommunal, même si Manuel Valls est resté peu précis sur ce point, assurant en tout cas qu'une "nouvelle carte intercommunale, fondée sur les bassins de vie, entrera en vigueur au 1er janvier 2018".

Quant à ce qu'il souhaite pour les départements... les choses sont claires : "Je vous propose leur suppression à l'horizon 2021", a-t-il lancé. Ou, plus précisément, la suppression des conseils départementaux, ces assemblées auxquelles la loi Valls de mai 2013 (élection de binômes paritaires, réduction de moitié du nombre de cantons) est censée apporter une nouvelle modernité à partir des élections de 2015...

Tout en se disant conscient que "ce changement donnera lieu à un profond débat dans notre pays" et que ce débat "sera long", le Premier ministre a considéré que "beaucoup de propositions" ont déjà été formulées... et que "maintenant, il faudra le faire".

Certes, 2021, ce n'est pas demain. Mais c'est

semble-t-il la première fois qu'un responsable de gauche, en tout cas depuis l'élection de François Hollande, préconise officiellement la suppression pure et simple des départements, en dehors du cas spécifique des départements de la petite couronne francilienne (et de celui de métropoles auxquelles certains auraient envie d'appliquer le "modèle lyonnais" tel que prévu par la loi MAPAM). Et l'on se souvient par exemple des propos de Marylise Lebranchu, aujourd'hui reconduite dans ses fonctions de ministre en charge de la décentralisation, qui appelait fin janvier à "arrêter les discours simplistes" qui ne tiendraient pas compte des subtilités de la "conjugaison des politiques publiques", à "arrêter de chiffonner le millefeuille", à arrêter de dire que "si on enlève une feuille tout ira bien".

Les premières réactions n'ont pas tardé et promettent des échanges musclés. Le président de l'Assemblée des départements de France (ADF), notamment, s'est dit carrément "abasourdi" par la proposition de Manuel Valls et a dénoncé "la brutalité de la méthode employée par le gouvernement puisqu'aucun échange préalable n'a eu lieu avec l'ADF avant cette annonce". Prêt à réunir un bureau extraordinaire de son association, Claudy Lebreton "demande à être reçu, avec une délégation pluraliste, dans les meilleurs délais par le Premier ministre afin d'obtenir des explications" et prévient que les départements "mettront tout en œuvre dans les jours qui viennent pour démontrer la pertinence de leur existence pour nos concitoyens". De la même façon, Marie-Françoise Pérol-Dumont, en tant que présidente du groupe majoritaire de l'ADF, parle d'une "annonce inconsidérée et abrupte". Sous une autre bannière, celle

Publié le mardi 8 avril 2014

## Réforme territoriale

### Manuel Valls remet les départements sur la sellette

de l'UDI, le président de la Mayenne, Jean Arthus, s'interroge lui aussi : "Autrement dit, ceux qui seront élus en 2015 dans les conseils départementaux auront pour mission de liquider l'institution départementale ?"

#### 10 milliards d'euros sur trois ans

Du coup, un autre point passe presque inaperçu : la suite des allers-retours sur la clause de compétence générale. Manuel Valls compte proposer la suppression de cette clause pour les départements en sursis et les régions, afin que ces deux échelons soient dotés de compétences "spécifiques et exclusives". Jean-Marc Ayrault n'avait guère dit autre chose fin janvier, quelques jours avant la publication de la loi Mapam qui venait rétablir cette même clause supprimée sous la présidence de Nicolas Sarkozy... mais l'ancien Premier ministre avait ensuite indiqué aux élus départementaux qu'il pourrait faire machine arrière.

Son successeur n'a pas précisé aujourd'hui s'il comptait revenir ou pas sur les exceptions inscrites dans la loi de décembre 2010 (culture, tourisme, sport). En tout cas, en entendant parler de compétences "spécifiques et exclusives" du département, on attendra forcément d'en savoir plus sur le devenir de ces compétences une fois le département supprimé. Avec des régions deux fois plus grandes, difficile d'imaginer un exercice des compétences sociales, par exemple, à l'échelle régionale. On lorgnerait donc plutôt vers l'intercommunalité.

D'aucuns ont coutume de dire que la façon la plus drastique d'obliger les collectivités à se recentrer sur leur "cœur de métier" et donc de li-

miter de fait un éventuel éparpillement des compétences, c'est de réduire leurs ressources.

On saura à ce titre que les chiffres qui circulaient depuis environ un mois quant à l'"effort" financier qui sera demandé aux collectivités dans le cadre de leur participation au redressement des comptes publics (lire par exemple notre [article du 24 mars](#)) a été confirmé ce 8 avril, sans plus de précisions : 10 milliards d'euros sur trois ans, de 2015 à 2017. 10 milliards, donc, sur un total de 50 milliards d'économies de la nation, l'Etat et ses agences devant pour leur part y contribuer à hauteur de 19 milliards et l'assurance maladie devant économiser 10 milliards. "Le reste viendra d'une plus grande justice, d'une mise en cohérence et d'une meilleure lisibilité de notre système de prestations", a ajouté Manuel Valls, là encore sans s'étendre davantage.

Le Premier ministre a également confirmé que ces "économies nouvelles" seront traduites dans un projet de loi de finances rectificatives "au début de l'été". Avant cela, fin avril, l'Assemblée examinera le programme de stabilité, à savoir le plan triennal de finances publiques de la France qui doit ensuite être validé par la Commission européenne.

#### Rythmes scolaires : "le cadre réglementaire sera assoupli"

"L'aménagement des rythmes scolaires est une bonne réforme", a estimé Manuel Valls dans sa déclaration de politique générale, pour aussitôt ajouter : "Cependant, j'ai entendu les remarques de bonne foi venant des élus. Ainsi, le cadre

Publié le mardi 8 avril 2014

## Réforme territoriale

### Manuel Valls remet les départements sur la sellette

réglementaire sera assoupli après les concertations nécessaires avec les enseignants, les parents et les élus." Le Premier ministre a rappelé un peu vite que "93% des communes s'y sont déjà engagées". Il s'agit en fait de la part des communes qui n'ont pas mis en place la réforme à la rentrée 2013 et s'y préparent pour 2014 comme la loi les y oblige (ce qui laisse 7% de communes récalcitrantes, soit par position politique, soit parce qu'elles rentrent de réelles difficultés). Pour mémoire, seulement 17% des communes ont organisé la réforme dès la rentrée 2013.

"Le cadre général du décret sur les rythmes reste inchangé", a précisé le ministère de l'Education nationale à l'AFP. "Il n'y a ni retrait, ni libre-choix, la réforme s'appliquera bien à toutes les communes" à la rentrée. Il s'agit en fait, indique le ministère, d'apporter aux communes rencontrant des difficultés "un vrai accompagnement", de travailler "en concertation avec les acteurs de terrain" et de tenir compte de projets pédagogiques réellement innovants".

#### Zéro charges pour un Smic

Le crédit d'impôt compétitivité emploi (Cice) "doit atteindre 12 milliards cette année et 20 milliards l'année prochaine. Nous porterons les allègements du coût du travail à 30 milliards d'ici 2016", a fait savoir le Premier ministre avant de détailler les tranches de ces allègements : "au niveau du Smic", les cotisations patronales à l'Urssaf seront "entièrement supprimées" au 1er janvier 2015 ;

le barème des allègements existants entre le Smic et 1,6 fois le Smic sera modifié en conséquence ; pour les salaires "jusqu'à 3 fois et demie le Smic", les cotisations famille abaissées de 1,8 point au 1er janvier 2016. Du côté des salariés (c'est, après le pacte de responsabilité, le volet pacte de solidarité), une réduction des cotisations sociales salariales au niveau du Smic est prévue à compter du 1er janvier 2015 pour "procurer 500 euros par an de salaire net supplémentaire", soit "presque la moitié d'un 13e mois". Manuel Valls prévoit par ailleurs d'alléger la fiscalité "sur les ménages modestes", "en particulier ceux qui sont entrés dans le champ de l'impôt sur le revenu ces dernières années alors même que leur situation ne s'était pas améliorée".

#### Logement : simplifier pour construire

Manuel Valls a fait valoir que "50 mesures de simplification de règles et de normes existantes seront prises" et feront l'objet d'arrêtés publiés avant l'été, l'objectif étant évidemment la "relance de la construction". "Le logement pour tous est une mission qu'il nous faut mener ensemble, Etat, collectivités territoriales, de droite comme de gauche, entreprises, bailleurs sociaux et privés", a-t-il souligné.

#### Energie et écologie

Le nouveau chef du gouvernement a évoqué la "stratégie bas carbone qui sera présentée au Parlement", stratégie dont "l'objectif est de

Publié le mardi 8 avril 2014

## Réforme territoriale

### Manuel Valls remet les départements sur la sellette

réduire de 30% notre consommation d'énergie fossile d'ici 2030 et de 40% nos émissions de gaz à effet de serre à la même échéance". "L'engagement du président de la République de passer à 50 % la part du nucléaire dans la production d'électricité d'ici 2025, sera tenu. Il sera inscrit dans la loi sur la transition énergétique soumise au Conseil des ministres avant l'été", a-t-il également assuré.

Claire Mallet

## A lire sur Localtis

[Réforme de la décentralisation : changement de programme](#)

[Elections locales : la loi Valls](#)

[Rythmes scolaires](#)

*Localtis.info, un service de la Caisse des Dépôts. Tous les jours sur [www.localtis.info](http://www.localtis.info), une nouvelle édition, réalisée par une équipe de journalistes spécialisés, explore ce qui fait l'actualité des collectivités dans tous leurs domaines de compétences.*

*Abonnez-vous gratuitement à nos newsletters et à nos alertes thématiques. Ecrivez-nous à [Communication.Localtis@caissedesdepots.fr](mailto:Communication.Localtis@caissedesdepots.fr)*

Publié le jeudi 10 avril 2014

## Pouvoirs locaux

### Réforme territoriale : première confrontation entre Manuel Valls et les élus

**L**e Premier ministre est revenu le 9 avril devant les sénateurs sur le pourquoi de ses "quatre réformes" touchant les collectivités, dont la suppression des assemblées départementales. Seuls les élus s'exprimant au nom du PS et d'EELV ont affirmé souscrire au projet. Les autres en cherchent la cohérence. Ce 10 avril, Marylise Lebranchu s'est montrée prête à assumer le nouveau virage et à s'atteler aux questions qu'il soulève.

Après les députés mardi, ce sont les sénateurs qui étaient invités mercredi à écouter la "déclaration" du nouveau Premier ministre. Et forcé-ment, au sein de la "maison des collectivités", Manuel Valls était notamment attendu au tournant pour ses propos de la veille sur les collectivités et sur la façon dont il entend les réformer : division par deux du nombre des régions, nouvelle carte intercommunale, suppression de la clause de compétence générale... et suppression d'ici six ans des conseils départementaux.

Le chef du gouvernement s'est d'ailleurs fait beaucoup plus prolixe sur le sujet qu'il ne l'avait été à l'Assemblée nationale. Voici, quasi in extenso, ce qu'il a déclaré aux élus du palais du Luxembourg :

"L'efficacité des collectivités territoriales peut encore être renforcée, d'où les importantes réformes annoncées hier. Mon but n'est pas de choquer ni de surprendre. (...) L'empilement des échelons administratifs, l'enchevêtrement des compétences, les financements croisés nuisent à l'efficacité de l'action publique dans les territoires, et tout cela manque de lisibilité pour les

Français. J'ai été frappé par le niveau de l'absentéisme lors des municipales. C'est un cri d'alarme. L'absence de clarté des missions de chaque collectivité territoriale, le poids de la fiscalité locale ont peut-être aussi joué leur rôle. Je propose donc une réforme territoriale d'ampleur, et rends hommage au travail du Sénat : états généraux de la démocratie territoriale, rapport Raffarin-Krattinger. Je propose donc quatre réformes. (...) Je souhaite d'abord des régions fortes, aux compétences stratégiques, pour soutenir la croissance et l'innovation, et accompagner la transition énergétique. Nous avons besoin de régions d'une taille critique suffisante. Je n'ignore rien des difficultés techniques ou identitaires que cela peut poser. Je fais toutefois confiance à l'intelligence des élus, qui pourront se prononcer par délibérations concordantes de plusieurs conseils régionaux. À défaut, le gouvernement prendra ses responsabilités, pour aboutir à une nouvelle carte des régions après mars 2015. Nous ferons en sorte qu'elle soit en place au 1er janvier 2017. Depuis la loi Chevènement, l'intercommunalité a trouvé sa place. (...) Je souhaite poursuivre le mouvement : une nouvelle carte intercommunale sera élaborée à l'horizon 2018. Des compétences exclusives seront désormais attribuées aux régions et départements, la clause de compétence générale supprimée. (...) J'en viens à l'avenir des conseils départementaux. Je connais la longue histoire des conseils généraux, mais aussi leurs difficultés à remplir leurs missions. (...) À terme, je pense que les conseils départementaux devront être supprimés. D'ici 2021, plusieurs élections permettront de poursuivre le débat. Ce débat doit avoir lieu ! La même idée est partagée par

Publié le jeudi 10 avril 2014

## Pouvoirs locaux

### Réforme territoriale : première confrontation entre Manuel Valls et les élus

des élus de tous bords. Avec une dizaine de régions et des intercommunalités renforcées, la question se posera naturellement. Le rôle d'un département n'est pas le même quand il y a une métropole et dans un territoire rural."

#### Et le discours de Tulle ?

Les échanges qui s'en sont suivis ont permis de poser les premières balises quant aux positions des différentes formations politiques présentes au Sénat. Pas inutile, dans la mesure où certaines de ces positions ont sensiblement évolué depuis, par exemple, les débats parlementaires qui avaient précédé l'adoption de la loi de 2010 instituant le conseiller territorial... Pas de doute, les cartes sont rebattues.

Pour certains, les choses semblent assez simples. C'est le cas pour Jean-Vincent Placé, sénateur de l'Essonne qui, au nom de EELV, a été clair : "Votre réforme des collectivités territoriales bénéficiera de notre soutien vigilant, surtout la suppression des conseils généraux", a-t-il assuré au Premier ministre.

Sur les bancs du PS, c'est Jean-Pierre Caffet, sénateur de Paris, qui était chargé d'applaudir le projet de Manuel Valls, assurant que "le groupe socialiste approuve l'esprit des mesures annoncées et se réjouit que le rapport Raffarin-Krattinger les ait inspirées". "Diminuer le nombre de régions, c'est renforcer leur rôle pour soutenir les entreprises face à la compétition mondiale", a notamment estimé ce parlementaire très actif sur le dossier de la métropole du Grand Paris et faisant entre autres partie de ceux qui de mandent l'effacement des départements de la petite couronne. Sur les départements juste-

ment, il a déclaré : "Supprimer les départements ? Ceux-ci portent l'immense tâche d'assurer la solidarité entre les Français, d'autant plus importante en temps de crise. Mais peut-être est-il temps d'évoluer ? Les besoins ne sont pas unifiés. Dans les territoires ruraux et enclavés, que restera-t-il si les départements disparaissent ? Une organisation propre à ces territoires peut être imaginée, au lieu de privilégier un 'jardin à la française'" (reprenant ainsi le titre d'une [interview donnée au Monde début février par André Vallini](#), le tout nouveau secrétaire d'Etat à la Réforme territoriale...).

Toutes les autres voix qui se sont fait entendre, à droite et au centre, ont été hostiles au nouveau dessein gouvernemental. "Le travail de Jean-Pierre Raffarin et Yves Krattinger repose sur trois principes et d'abord la pérennité du département. Le groupe UMP est opposé à sa suppression", a ainsi posé Jean-Claude Gaudin, ajoutant à ce sujet : "Pour le supprimer, il faudra une révision constitutionnelle, et vous n'avez pas la majorité des trois cinquièmes ! En plus, j'ai souvenir que le président de la République, dans un discours à Tulle, s'y était opposé...". Pour mémoire, [François Hollande avait déclaré le 18 janvier à Tulle](#), devant un parterre d'élus locaux, que les départements "gardent leur utilité" et qu'il n'était donc "pas favorable à leur suppression pure et simple car des territoires ruraux perdraient en qualité de vie".

Pour l'UDI, François Zocchetto a surtout pointé un "calendrier qui a de quoi surprendre" : "Réintroduire en janvier la clause de compétence générale pour la supprimer en avril, ce n'est pas sérieux... Vous voulez supprimer les départements après avoir créé les binômes. C'est inviter

Publié le jeudi 10 avril 2014

## Pouvoirs locaux

### Réforme territoriale : première confrontation entre Manuel Valls et les élus

les Français à élire ceux qui seront chargés d'éteindre la lumière en sortant... ce n'est guère motivant, ni pour eux ni pour les élus."

"Inciter les régions à se regrouper, pourquoi pas, mais cela ne résoudra en rien l'impasse financière. Supprimer les départements ne dégagera aucune économie, car il faudra toujours payer les routes, les collèges, les Sdis, le RSA...", a pour sa part souligné Philippe Adnot, président du conseil général de l'Aube (et sénateur non-inscrit), tandis que Jacques Mézard, pour le groupe RDSE (principalement les radicaux de gauche), a tenté la synthèse : "Un département qui comporte une métropole ne saurait être confondu avec un département rural. Recherchons un compromis intelligent entre gauche et droite."

#### Un projet "borné"

Les propos conclusifs de Manuel Valls sont toutefois restés sur leur ligne initiale :

"Sur l'organisation territoriale, nous posons les termes d'un débat. Je connais le rôle de la commune, du conseil général. Mais n'avons-nous pas l'occasion de moderniser ce pays ? Je suis très attentif à la proximité. Mais les institutions actuelles, sur le terrain - préfetures, sous-préfetures et conseils généraux - n'empêchent pas le sentiment d'abandon... Nous avons connu, en matière de décentralisation, de grandes réformes : celle de Pierre Mauroy et de Gaston Defferre, celle des intercommunalités de Jean-Pierre Chevènement, la révision constitutionnelle de Jean-Pierre Raffarin... Mais nous ne pouvons plus nous contenter du rabot permanent, de bricolage. Nous sommes arrivés au

bout d'une certaine logique. Nous aurons des désaccords, c'est normal, mais nous avançons."

Le lendemain matin, ce 10 avril, Marylise Lebranchu était invitée à livrer aux auditeurs de France-Inter une première explication de texte sur la nouvelle ligne du gouvernement.

Une ligne... et des "bornes". Toujours à la tête du ministère en charge de la Décentralisation et de la Réforme de l'Etat, Marylise Lebranchu a en effet beaucoup utilisé ce terme : "On met des bornes claires", "le Premier ministre a décidé de mettre une borne, sinon on y sera encore en 2060 ou en 3000"... et "la borne, c'est le prochain mandat". Autrement dit, "à la fin du prochain mandat, il n'y aura plus de conseils départementaux". Et s'agissant des régions, pour celles qui n'auraient pas elles-mêmes élaboré de projet avec leurs voisines, il y aura bien en 2017 "une carte décidée par l'Etat".

D'ici là, il va s'agir de faire "un travail sérieux" pour pouvoir répondre à toutes les questions qui vont nécessairement se poser. "Les départements, c'est difficile, il faudra récupérer les compétences", a ainsi souligné la ministre, rappelant par exemple que le RSA aujourd'hui, ce sont "3 milliards d'euros supportés par les départements", dont le transfert impliquerait aussi un transfert de fiscalité. "Les compétences du département - je pense aux collèges, au social - devront-elles être reprises par les régions ?", s'est interrogée Marylise Lebranchu. Et "qu'est-ce qu'on fait dans les départements ruraux ?".

Des questions se posent aussi autour de l'intercommunalité, notamment sur "la notion de bassin de vie" sur laquelle s'est fondé Manuel Valls

# Décentralisation

## Manuel Valls veut rayer les départements de la carte

Dans son discours de politique générale, le nouveau Premier ministre a souhaité supprimer les « conseils départementaux » et réduire le nombre de régions de moitié. C'est André Vallini qui sera, auprès de Marylise Lebranchu, chargé de mettre en musique cette réforme à haut risque.

L'allocution de François Hollande, le 14 janvier, pronant à demi-mot la fusion-absorption des métropoles par les conseils généraux n'était qu'un amuse-bouche. Dans son discours de politique générale, le 8 avril, le nouveau Premier ministre, Manuel Valls, va beaucoup plus loin. Il propose ni plus ni moins que la suppression des « conseils départementaux » à « l'horizon de 2021 ». Et reste finalement en phase avec ses positions affichées en 2010 dans son livre « Pouvoir ».

### Révision constitutionnelle

Son big bang territorial requiert maintenant une révision constitutionnelle. Le département est en effet inscrit à l'article 72 de notre loi fondamentale. Pour parvenir à ses fins, l'exécutif devra donc obtenir un vote à la majorité simple à l'Assemblée et au Sénat, puis la validation des trois cinquièmes du Parlement réuni en congrès, ou du peuple français par voie de référendum. Autant de conditions difficiles à réunir, compte tenu du poids des présidents de conseil général au Palais du

**Les rythmes scolaires accomplis**  
Manuel Valls a promis un accomplissement du cadre de la réforme des rythmes scolaires, relevant d'une concertation avec les parents, les enseignants et les élus. « Nous espérons l'exclusion des maternelles de la réforme, une plus grande souplesse quant aux horaires des temps d'activités périscolaires, une meilleure adaptation aux réalités du territoire et le respect du volontariat des communes », indique Jacques Pélissard (UMP), président de l'Association des maires de France.

Luxembourg et de l'impopularité du pouvoir exécutif.

L'échéance lointaine de 2021, c'est-à-dire après les grands rendez-vous de la présidentielle et des législatives de 2017, ne calme pas l'ire des présidents de conseil général. Claudy Lebreton (PS), président de l'Assemblée des départements de France, se dit « assourdissant ». Il « dénonce vivement la brutalité de la méthode employée par le gouvernement ». « Le Premier ministre a expliqué dans son discours que le débat qu'il a initié serait long et difficile. Il a en ce sens pleinement raison », fulmine le président du conseil général des Côtes-d'Armor. « Comme Nicolas Sarkozy, Manuel Valls joue les électeurs contre les élus. Son discours va mettre le feu dans les cénacles locaux », juge un dirigeant PS d'une association d'élus.

Manuel Valls n'en a cure, qui trace son sillon. « Une nouvelle carte intercommunale, fondée sur les bassins de vie, entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018 », avance-t-il. Pour certains de ses exégètes, il s'agirait là de redécouper chaque département en cinq à

dix grands ensembles. Objectif : définir de nouveaux espaces d'action publique qui rendraient le département obsolète. « Manuel Valls va recréer des micro-départements, avec de nouveaux hôtels de l'intercommunalité », se désole le sénateur (UDI) Jean Arthuis.

### Spécialisation des compétences

Aux yeux du Premier ministre, la maîtrise de la dépense passe par la spécialisation de chaque échelon. « Les compétences des régions et des départements seront spécifiques et exclusives », prévient-il, annonçant la suppression de la clause de compétence générale de ces deux niveaux. Le Premier ministre propose, dans le même mouvement, « de réduire de moitié le nombre de régions dans l'Hexagone ». Et Manuel Valls de préciser le mode d'emploi : « Les régions pourront donc proposer de fusionner par délibérations concordantes. En l'absence de propositions, après les élections départementales et régionales de mars 2015, le gouvernement proposera par la loi une nouvelle carte des régions. Elle sera établie pour le 1<sup>er</sup> janvier 2017. »

Le président de l'Association des régions de France, Alain Rousset (PS), plutôt dubitatif face aux redécoupages esquissés le 14 janvier par François Hollande, se montre davantage conquis : « Réduire le nombre de régions pour plus d'efficacité, je dis "chiche" M. le Premier ministre. Mais allons jusqu'au bout du raisonnement, en nous inspirant des modèles d'autres grandes démocraties européennes qui réussissent en s'appuyant sur des

## Transition énergétique : l'exécutif garde le cap

Dans son discours de politique générale, Manuel Valls a indiqué que le projet de loi sur la transition énergétique ne subirait pas un nouveau report et serait présenté au Parlement « avant l'été ».

La nouvelle ministre de l'Écologie, Ségolène Royal, aura peu de temps pour y mettre sa patte. Selon le nouveau Premier ministre de François Hollande, la transition énergétique constitue avant tout « une formidable opportunité économique » en vue de redonner du pouvoir d'achat et encourager des secteurs porteurs d'emploi. Il a également confirmé l'engagement de passer à 50 % la part du nucléaire dans la production d'électricité d'ici à 2025 et souhaité doter la France d'une « véritable stratégie bas carbone ».



**Jean-Pierre Balligand (PS)**, président de l'Institut de la gouvernance territoriale et de la décentralisation (\*)

### « Il faudrait alors des intercommunalités plus grandes et plus fortes »

« Autant le département n'a plus lieu d'être dans les villes, autant son rôle péréquateur demeure essentiel en milieu rural. Sa disparition passe donc par la constitution rapide d'intercommunalités plus grandes (à l'échelle des pays et des bassins de vie) et plus fortes, c'est-à-dire dotées du statut de collectivité de plein exercice. Cette opération se traduirait-elle par des économies? Je n'en suis pas sûr. Les gisements se situent davantage du côté des communes, qui sont les collectivités les plus nombreuses. Quoi qu'il en soit, la seule façon de supprimer un échelon, c'est de faire appel au peuple. Mais est-il possible de réformer à une échéance aussi lointaine que 2021? En termes de merchandising politique, l'annonce de Manuel Valls n'est pas d'une évidence biblique... »

(\*) Et président délégué de l'Association des petites villes de France.



**Jean Arthuis**, sénateur (UDI) et président du conseil général de la Mayenne (\*)

### « Une annonce déstabilisante qui ne générera pas la moindre économie »

« En tant que ministre de l'Intérieur, Manuel Valls a instauré le scrutin départemental binominal paritaire. Après avoir mis en place ce mode d'élection extravagant, il a redécoupé les cantons. Et, désormais, il nous explique que tout cela ne sert plus à rien. Au lieu de supprimer le département maintenant, il préfère attendre 2021... Mais pourquoi, auparavant, spécialiser les compétences départementales? Cette attitude est extrêmement déstabilisante pour les agents départementaux. Qui, demain, assurera les compétences sociales? Peut-on imaginer un rapprochement avec les caisses d'allocations familiales, comme je le préconise? La suppression du département, telle qu'elle est avancée, ne générera pas la moindre économie, au contraire de la fin des trente-cinq heures dans les trois fonctions publiques que j'appelle de mes vœux. »

(\*) Et ancien ministre de l'Economie et des finances.

régions fortes.» « Aucune frontière administrative ne doit être considérée comme étant gravée dans le marbre », abonde Martin Malvy, président (PS) de la région Midi-Pyrénées. Toutefois, n'aurait-il pas mieux valu repousser les régionales de 2015 à 2016, afin de procéder aux redécoupages avant tout vote? Cette piste avait été esquissée sous le gouvernement « Ayrault » dans une note corédigée par... Manuel Valls. « Le mandat régional a déjà été prolongé de 2014 à 2015. Il était difficile, au regard de la jurisprudence, de le proroger un an de plus », argue le rapporteur à l'Assemblée nationale de la première loi de décentralisation, Olivier Dussopt. « Nous allons donc devoir expliquer que nous serons très efficaces au sein de départements que le gouvernement veut supprimer et de régions dont il

souhaite diviser le nombre par deux, soupire un dirigeant socialiste d'une association d'élus. On aurait cherché à perdre un maximum de collectivités que l'on ne s'y serait pas pris autrement... »

### Ponction de dix milliards

Pour assumer, sous l'autorité de Marylise Lebranchu, le secrétariat d'Etat à la réforme territoriale, l'exécutif a déniché l'oiseau rare: André Vallini. Ce président de conseil général n'a jamais fait dans le patriotisme d'échelon. Il appartient au cercle des proches du chef de l'Etat. Il possède un vécu et une autorité politiques peu communs parmi les secrétaires d'Etat nommés le 9 avril. Il en aura bien besoin, car la réforme de structure imaginée par Manuel Valls s'accompagne d'une cure d'austérité sans précédent.

### Simplification confirmée pour le logement

« Pour produire davantage de logements, moins chers, plus vite, il faut simplifier », a confirmé Manuel Valls, expliquant que cinquante mesures en ce sens seraient prises « sans transiger sur la qualité et la performance ». Les arrêtés seront publiés avant l'été.

Dans son discours de politique générale, le Premier ministre a confirmé un chiffre qui circulait officieusement depuis plusieurs mois: les collectivités locales vont participer à la réduction du déficit public à hauteur de 10 milliards d'euros sur les trois prochaines années. La baisse des dotations, entamée en 2014 avec une diminution de 1,5 milliard des concours de l'Etat, se poursuivra donc avec une ampleur plus importante dans les trois années à venir. Le programme de stabilité, qui sera présenté à l'Assemblée nationale fin avril, donnera davantage de détails sur la trajectoire de cette baisse. Le Premier ministre a également annoncé à cette occasion qu'un projet de loi de finances rectificative serait examiné au Parlement à l'été.

Jean-Baptiste Forray, avec Arnaud Garrigues, Stéphanie Marseille et Raphaël Richard

ANNEXES

Publié le jeudi 24 avril 2014

## Pouvoirs locaux

### Organisation territoriale : clarification des compétences et affirmation des régions au coeur de la réforme

**S**econde étape de la réforme des structures territoriales (après la loi sur les métropoles du 27 janvier 2014), le "projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République" vient d'être soumis au Conseil d'Etat, dans l'objectif d'une présentation en Conseil des ministres le 14 mai prochain. Ce texte, que Localtis s'est procuré, porte la marque du nouvel hôte de Matignon. On y retrouve les trois grands défis fixés par Manuel Valls dans sa déclaration de politique générale, le 8 avril dernier : le renforcement des compétences et de la taille des régions, la suppression des conseils départementaux à l'horizon de 2021 et la montée en puissance et en taille des intercommunalités. Le projet de loi reprend par ailleurs un certain nombre des dispositions des deuxième et troisième volets du triptyque présenté en avril 2013. Tour d'horizon des principales mesures et nouveautés.

#### Renforcement des régions

Les régions auront le "premier rôle" dans le soutien au développement économique (soutien aux PME et aux entreprises de taille intermédiaire, soutien à l'innovation, aux exportations et aux entreprises en difficulté). Comme leurs élus le demandaient, les communes et les intercommunalités à fiscalité propre demeureront compétents en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise (à condition de respecter le schéma régional). Les régions seront responsables de l'animation des pôles de compétitivité. Par ailleurs, elles deviendront responsables des transports non ur

bains routiers à compter du 1er janvier 2016. L'organisation et le fonctionnement des transports scolaires leur seront transférés à partir du 1er septembre 2016. Enfin, désignée chef de file en matière de tourisme, la région élaborera un schéma régional de développement touristique.

#### Evolution de la carte des régions

Le Premier ministre souhaite une réduction par deux du nombre des régions. Le projet de loi n'affiche pas cet objectif, mais fixe aux régions de métropole (sauf la Corse) une taille minimum de deux millions d'habitants. Les régions devront faire des propositions de modification de la carte au gouvernement avant le 30 juin 2015 (soit trois mois après les élections régionales). Les fusions seront possibles si les assemblées régionales concernées le décident en semble. Celles-ci pourront consulter les électeurs par référendum, sans en avoir l'obligation. Dans ce cas, "le résultat de la consultation sur le projet de regroupement sera apprécié dans chaque région concernée, à la majorité des suffrages exprimés". Si les régions ne prennent pas d'initiative, ou si le gouvernement ne donne pas suite à leurs propositions, ce dernier imposera sa carte, avant le 31 mars 2016. Cette carte prévoira de regrouper des régions entre elles et/ou de leur rattacher de nouveaux départements. La nouvelle carte des régions dans son ensemble sera déterminée par une loi qui sera adoptée avant le 1er janvier 2017.

#### Pouvoir normatif régional

Pour l'exercice de ses compétences, le conseil ré

Publié le jeudi 24 avril 2014

## Pouvoirs locaux

### Organisation territoriale : clarification des compétences et affirmation des régions au coeur de la réforme

gional disposera d'un pouvoir réglementaire dont la loi "définira l'étendue pour chaque compétence". En outre, par délibérations concordantes, deux conseils régionaux au moins pourront présenter au préfet de région et au Premier ministre des propositions "pour modifier ou adapter des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des régions".

#### Simplification de la planification

Les régions élaboreront essentiellement deux schémas. L'un traitera du développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation. Pour le territoire d'une métropole, le schéma régional de développement économique devra être élaboré et approuvé conjointement par la région et la métropole. Reste à savoir si le schéma de développement du tourisme sera partie intégrante ou distinct du schéma de développement économique.

L'autre grand schéma portera sur l'aménagement et le développement durable des territoires et comportera des sous-parties dédiées à l'énergie, au climat, à l'air, aux mobilités, aux déchets... Le schéma aura un caractère prescriptif. Cela signifie qu'il s'imposera aux documents d'urbanisme élaborés par les communes ou leurs groupements (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme). En vue de l'élaboration de ce document, le conseil régional mènera une concertation "importante" avec "l'Etat, les principales collectivités concernées, leurs groupements ainsi que les chambres consulaires".

#### Avenir du département

L'exposé des motifs affirme qu'"un débat" aura lieu "sur les modalités de suppression des conseils départementaux à l'horizon 2021". D'ici là, le projet de loi allège les compétences des départements au profit des régions et des métropoles. Mais il reconnaît la responsabilité des départements en matière d'action sociale et les rend responsable des "solidarités territoriales". Ils seront chargés avec l'Etat d'élaborer le schéma d'amélioration de l'accessibilité des services (après avis des collectivités). Leur mission d'assistance technique au bénéfice des communes et EPCI sera reconnue et renforcée juridiquement.

#### Clause générale de compétence

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 supprimait à l'horizon de 2015 la clause générale de compétence des départements et des régions. La loi de modernisation de l'action publique territoriale du 27 janvier 2014 l'a rétablie. Le gouvernement fait aujourd'hui volte-face : la possibilité pour les départements et les régions d'intervenir en dehors de leurs compétences principales doit de nouveau disparaître. Mais, la règle va connaître des exceptions. D'abord, la région pourra intervenir en matière de logement et d'habitat, ainsi que dans les domaines de la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Ensuite, le département pourrait, à la faveur de son nouveau rôle de garant des solidarités territoriales (qui intervient notamment dès lors qu'il est constaté une ca

Publié le jeudi 24 avril 2014

## Pouvoirs locaux

### Organisation territoriale : clarification des compétences et affirmation des régions au coeur de la réforme

rence de l'initiative privée pour satisfaire les besoins de la population), retrouver dans une certaine mesure les facultés que lui ouvre aujourd'hui la clause générale de compétence. Enfin, on notera que la culture, le sport et le tourisme resteront des compétences partagées. Toutes les catégories de collectivités pourront agir dans ces domaines. Seule limite, dans le tourisme, où le schéma régional devra être respecté. Un guichet unique pour la réception des demandes et la délivrance des aides pourra être instauré dans ces domaines.

#### Cofinancements

Ceux-ci seront davantage encadrés du fait de la suppression de la clause générale de compétence des régions et départements. En outre, le texte est clair : la région n'aura plus "la possibilité de contribuer au financement d'opérations d'intérêt régional des autres collectivités et groupements en dehors de ses compétences". En revanche, au titre de sa responsabilité en matière de solidarité territoriale, le département pourra continuer à financer des projets des communes et de leurs groupements.

#### Renforcement et rationalisation de l'intercommunalité

Les intercommunalités devront s'agrandir afin de correspondre aux bassins de vie. Les EPCI à fiscalité propre devront regrouper au moins 10.000 habitants (au lieu de 5.000 aujourd'hui). Il sera procédé à une réduction du nombre des syndicats intercommunaux d'ici au 1er janvier 2018. Pour cela, les pouvoirs des préfets sont

renforcés.

Les communautés de communes et d'agglomération exerceront à partir du 1er janvier 2017 davantage de compétences obligatoires et optionnelles. Les métropoles exerceront sur leur territoire plusieurs compétences aujourd'hui exercées par les départements. Pour cela, la métropole signera une convention avec le département avant le 1er janvier 2017. Le document définira quelles sont les compétences concernées et s'il s'agit d'une délégation, ou d'un transfert. A défaut de convention, des compétences seront automatiquement transférées à la métropole.

Le projet de loi contient encore des dispositions sur la transparence et la responsabilité financières des collectivités territoriales, ainsi que sur la lutte contre "la fracture numérique". Un titre entier est par ailleurs consacré à des mesures concernant les agents territoriaux et de l'Etat. Le Sénat devrait examiner le projet de loi en première lecture en juin ou en juillet prochains.

Thomas Beurey / Projets publics

#### En savoir plus

A télécharger

[Le projet de loi et son exposé des motifs](#)

#### A lire sur Localtis

23/04/2014 [Nouvelle organisation territoriale : le](#)

PROJET DE LOI CLARIFIANT L'ORGANISATION TERRITORIALE  
DE LA RÉPUBLIQUE

## Synthèse des principales dispositions

Flash

Actuellement examiné par le Conseil d'Etat, le texte devrait être présenté en Conseil des ministres le 14 mai et débattu au Sénat en juillet. Comportant 34 articles, il prévoit notamment un accroissement des compétences des régions, une extension de leur pouvoir réglementaire, une refonte de leur carte d'ici à 2017, un nouveau renforcement de l'intercommunalité, la suppression de la clause de compétence générale des régions et départements, une spécialisation de l'action des conseils généraux sur le champ des solidarités territoriales et humaines dans l'attente du débat sur leur avenir, des transferts automatiques de compétences départementales aux métropoles d'ici à 2017. ■

*CI-APRÈS, LA SYNTHÈSE >>>>*

7

DÉCENTRALISATION

BULLETIN  
HEBDOMADAIRE  
D'INFORMATION  
DES  
DÉPARTEMENTS

## Synthèse des principales dispositions du projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République

\*\*\*\*

Actuellement examiné par le Conseil d'Etat, le texte devrait être adopté en Conseil des ministres le 14 mai et débattu au Sénat en juillet. Comprenant 34 articles, il prévoit notamment un accroissement des compétences des régions, une extension de leur pouvoir réglementaire, une refonte de leur carte d'ici à 2017, un nouveau renforcement de l'intercommunalité, la suppression de la clause de compétence générale des régions et départements, une spécialisation de l'action des conseils généraux sur le champ des solidarités territoriales et humaines dans l'attente du débat sur leur avenir, des transferts automatiques de compétences départementales aux métropoles d'ici à 2017.

### I. S'agissant des régions

Il convient de retenir :

- un accroissement de leurs compétences dans les domaines suivants :
  - *Développement économique*

La région sera chargée d'élaborer un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation qui aura valeur prescriptive et définira les régimes d'aides aux entreprises. Les autres niveaux de collectivités pourront également intervenir mais uniquement avec l'accord de la région (convention) ou directement mais dans des cas spécifiquement prévus par la loi. Les communes/EPCI se voient ainsi confier par la loi une compétence en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise.

**NB** : les départements ne pourront donc plus intervenir sur ce champ ni au profit, d'ailleurs, des entreprises en difficulté. Hors cadre fixé par la région, le texte n'autorise désormais les CG à n'intervenir qu'en matière de garantie d'emprunt contacté par les organismes d'habitation à loyer modéré, pour financer certaines opérations d'aménagement, ou pour satisfaire les besoins de la population en milieu rural via le financement d'opérations d'investissement en faveur d'entreprises de services marchands.

- *Transport*

Le texte unifie au niveau de la région la responsabilité des transports non urbains routiers à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Par ailleurs et surtout, il prévoit le transfert du département à la région de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2016. Les conseils généraux pourront toutefois, par convention avec la région, se voir délégués l'exercice de cette compétence. Les services départementaux correspondants seront donc délégués ou transférés aux régions.

- *Aménagement et développement durable*

La région élaborera un schéma d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) qui aura valeur prescriptive à l'égard des documents d'urbanisme (SCOT, PLU) et qui se substituera aux schémas existants dans ces domaines. Ce schéma comprendra plusieurs chapitres individualisés dont notamment un plan régional de prévention et de gestion des déchets. Toute la planification du secteur des déchets sera ainsi assurée par la région. **NB** : la prévention et la gestion des déchets non dangereux et issus du bâtiment, qui jusqu'ici constituaient des compétences départementales, relèveront donc dorénavant de la région.

- *Tourisme*

Le projet de loi, tout en maintenant le tourisme dans le champ des compétences partagées, attribue aux régions la qualité de chef de file. A ce titre, elles devront élaborer un schéma régional de développement touristique fixant les objectifs stratégiques d'aménagement, de développement et de promotion touristiques des destinations de la région. **NB** : ce schéma n'aura toutefois pas de caractère prescriptif.

- une refonte de la carte régionale

L'objectif du Gouvernement, afin de réaliser des économies d'échelle et de donner aux régions une taille critique comparable à celle des collectivités équivalentes en Europe, est de parvenir à une carte d'environ 12 régions comportant chacune, selon l'exposé des motifs du texte, au moins deux millions d'habitants.

Pour ce faire, le projet de loi assouplit la procédure de regroupement de plusieurs régions à leur demande, en remplaçant l'obligation de consultation des électeurs par une faculté pour les CR d'en décider conjointement.

En l'absence de proposition de regroupement transmise au Gouvernement, assortie des avis requis, avant le 30 juin 2015 ou s'il ne donne pas suite à une telle demande, le Gouvernement proposera, pour les régions concernées, avant le 31 mars 2016 une nouvelle carte des régions de France par regroupements de celles-ci ou rattachement de départements, carte soumise pour avis aux CR et CG intéressés.

Les modifications de la carte des régions seront fixées par une loi spécifique adoptée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

**NB** : le calendrier retenu paraît audacieux, en particulier la date butoir du 30 juin 2015 pour faire connaître les projets de regroupement alors que les nouvelles assemblées régionales ne seront en place que depuis trois mois.

- une extension du pouvoir réglementaire régional

Dans chaque domaine de compétence attribué aux régions, le législateur prévoira les marges de manœuvre réglementaires qui leur seront accordées.

**NB** : on peut ainsi penser, qu'à l'avenir, le législateur fasse preuve de retenue dans la fixation des mesures d'application des lois régissant l'exercice de leurs compétences de sorte que les régions puissent les déterminer (au moins en partie) elles-mêmes.

Le projet de loi donne, en outre, la possibilité aux CR de formuler des propositions d'évolution des lois et règlements en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des régions.

## II. S'agissant des départements

Outre la suppression de la clause de compétence générale<sup>1</sup>, il convient de retenir :

- la reconnaissance de leur rôle en matière de solidarités territoriales et sociales

A ce titre, le projet de loi :

- rappelle que le CG peut, d'une part, financer les opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes/EPCI et, d'autre part, apporter son soutien direct pour l'exercice de leurs compétences dans le cadre de leurs projets de territoire ;

<sup>1</sup> Dont le principe ne jouera toutefois pas pour les secteurs (à compétence partagée) du tourisme, de la culture et du sport.

- rappelle les compétences du département dans les domaines dont il est chef de file et en ajoute une : l'accueil de la petite enfance (ce qui, en dépit de la PMI, relèverait plutôt du bloc communal);
- prévoit une compétence des CG en matière de prévention des situations de fragilité et d'accès aux droits et services des publics dont ils ont la charge ;
- étend le champ de l'assistance technique des CG aux communes /EPCI, pour raison de solidarité et d'aménagement du territoire, à la voirie, à l'aménagement et à l'habitat ;
- prévoit que le département co-élabore avec l'Etat un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental. Ce schéma définit pour une durée de six ans un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services et comprend un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental.

Parallèlement seront créées des « maisons de services au public » en remplacement des actuelles « maisons de services publics ». Destinées à améliorer l'accès des populations aux services, elles pourront relever de l'Etat, d'EPCI à fiscalité propre ou d'organismes de droit privé chargés d'une mission de service public. Elles rassembleront, dans les conditions prévues par une convention cadre, des services publics et privés. **NB** : en l'état du texte, les maisons de services au public paraissent ne pas pouvoir être pilotées par les départements, ce qui apparaît pour le moins paradoxal...sauf à ce que cette omission soit directement liée au débat ouvert par le Premier ministre sur l'avenir des conseils départementaux...

➤ le transfert automatique de compétences départementales aux métropoles

Aux termes de l'article 19 du projet de loi, par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert, en lieu et place du département, ou par délégation, au nom et pour le compte du département, les compétences ou groupes de compétences suivants :

- attribution des aides au titre du FSL ;
- certaines missions confiées au service départemental d'action sociale;
- adoption et révision du programme départemental d'insertion ;
- attribution des aides aux jeunes en difficultés dans le cadre du FAJ;
- actions dites de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;
- voirie ;
- action sociale en faveur des personnes âgées ;
- collèges (bâtiments, personnels TOS) ;
- tourisme (CDT), patrimoine (musées départementaux), équipements sportifs.

A défaut de convention entre le CG et la métropole à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2017 sur au moins quatre des compétences ou groupes de compétences précités, ceux-ci seront transférés de plein droit à la métropole.

**NB** : si le Gouvernement n'a, semble-t-il, pas voulu étendre « l'exemple lyonnais » aux autres départements « métropolitains », le dispositif retenu s'écarte cependant de l'équilibre trouvé dans le cadre de la loi MAPAM puisqu'après une courte phase de transferts ou de délégations de compétence par voie conventionnelle (d'ici la publication de la loi à 2017), ce sont des transferts de compétence automatiques qui interviendront.

### III. Renforcement de l'intercommunalité

Alors que vient de se terminer le processus de parachèvement et de rationalisation de la carte intercommunale qui avait été décidé par loi RCT du 16 décembre 2010, le projet de loi prévoit une nouvelle phase de rationalisation de l'intercommunalité resserrée autour des bassins de vie et axée, d'une part, sur un accroissement de la taille minimale des EPCI à fiscalité propre de 5 000 à 10 000 habitants et, d'autre part, sur la réduction du nombre de structures syndicales (intervenant en particulier dans les domaines de l'eau potable, des déchets, du gaz, de l'électricité...). Les opérations nécessaires à la rationalisation de la carte syndicale devront être achevées avant le 1er janvier 2018.

**NB** : ce nouveau renforcement de l'intercommunalité est évidemment à mettre en parallèle avec le débat engagé sur l'avenir des départements...

### IV. Autres dispositions

Outre des dispositions visant à accroître la transparence financière des collectivités ou liées aux transferts de personnels, le texte crée un observatoire de la gestion publique locale qui sera rattaché au CFL et composé de fonctionnaires de l'Etat et des collectivités.

	COMPETENCES DEPARTEMENTALES ACTUELLES	EVOLUTION DES COMPETENCES PREVUES PAR LE PROJET DE LOI
<b>Clause de compétence générale</b>	- Réintroduite par la loi MAPAM	- Suppression (date non précisée)
<b>Chefs de filât</b>	- Action sociale, développement social, autonomie des personnes, solidarité des territoires	- Sans changement
<b>Développement économique</b>	- Aides indirectes : immobilier d'entreprise, entreprises en difficulté	- Suppression de la capacité du CG à verser ces aides (indirectes) ; l'immobilier d'entreprise devient une compétence exclusive des communes/EPCI  - Intervention uniquement par convention avec la région (dans le respect du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation - à valeur prescriptive), par délégation ou dans des cas prévus par la loi
<b>Action sociale</b>	- PMI, ASE, AIS (APA, RSA, PCH)  - Programme départemental d'insertion (PDI), action sociale en faveur des personnes âgées, action de prévention spécialisée auprès des jeunes et familles en difficulté, Fonds d'aide aux jeunes (FAJ), Fonds solidarité logement (FSL)  - MDPH	- Sans changement  - L'ensemble de ces compétences seront déléguées ou transférées aux métropoles au plus tard le 1/1/2017  - Sans changement
<b>Transport</b>	- Transports scolaires et interurbains	- Transfert aux régions à compter du 1/9/2016 avec possibilité de délégation aux CG
<b>Environnement</b>	- Espaces naturels sensibles  - Gestion et planification des déchets (non dangereux et issus du BTP)	- Sans changement (mais le CR élaborera un schéma régional, à valeur prescriptive, d'aménagement et de développement durable du territoire - SRADDT)  - Transfert aux régions de toute la planification des déchets au 1/1/2016
<b>Voirie</b>	- Routes départementales	- Confirmation du transfert aux métropoles au 1/1/2017 (pour la voirie contenue dans leur périmètre)
<b>Solidarité territoriale</b>	- Ingénierie pour les communes/EPCI : assainissement, protection de l'eau  - Soutien financier aux communes/EPCI et à l'exercice de leur compétence  - Aides au maintien des services en milieu rural en cas de carence de l'initiative privée	- Extension aux domaines de la voirie, de l'habitat et de l'aménagement du territoire  - Rappel explicite dans la loi (pour montrer le rôle prépondérant du CG en matière de solidarité territoriale)  - Dispositif maintenu sous une autre forme  - Co-élaboration avec l'Etat du schéma départemental d'accessibilité aux services (nouvelle compétence)
<b>Aménagement numérique</b>	- Faculté d'établissement et d'exploitation des infrastructures et réseaux de communication électronique (SDAN)	- Introduction d'un dispositif visant à une meilleure coordination des politiques (sans remise en cause de la place des CG)
<b>Logement</b>	- Garanties d'emprunts, PDH, offices départementaux  - FSL	- Sans changement  - Transfert ou délégation aux métropoles
<b>Education</b>	- Collèges (bâtiments, TOS, restauration)  - Forfait d'externat	- Compétences déléguées ou transférées aux métropoles au plus tard le 1/1/2017  - Sans changement
<b>Tourisme*</b>	- CDT	- Délégation ou transfert aux métropoles au plus tard le 1/1/2017  - La région devient chef de file (élaboration d'un schéma régional de développement touristique)
<b>Culture*</b>	- Musées départementaux  - BDP, archives départementales	- Délégation ou transfert aux métropoles au plus tard le 1/1/2017  - Sans changement
<b>Sport*</b>	- Equipements	- Délégation ou transfert aux métropoles au plus tard le 1/1/2017 de tout ou partie des équipements sportifs départementaux (dans leur périmètre)

\* Le principe de la suppression de la clause de compétence générale ne jouera toutefois pas pour les secteurs du tourisme, de la culture, et du sport.