

N° 567

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 juin 2014

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à remédier au millefeuille territorial en réduisant de moitié le nombre des régions et celui des départements et en supprimant la couche des métropoles ainsi que la clause de compétence générale applicable aux régions et aux départements,*

PRÉSENTÉE

par M. Jean Louis MASSON,

Sénateur

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Lors de son discours d'investiture du 8 avril 2014, le Premier ministre, Manuel VALLS, a annoncé une vaste réforme de l'organisation territoriale de la France avec à terme, un regroupement des régions et la suppression totale des départements. Le diagnostic est bon car le millefeuille territorial repose sur des structures dont la configuration n'a pas suivi les évolutions de la société. Toutefois, la solution n'est pas pertinente.

En fait, depuis le début de l'actuelle législature, les positions adoptées par le Président de la République et les deux Premiers ministres successifs sont contradictoires et incohérentes. En effet, à la fin de la précédente législature, le gouvernement FILLON avait fait adopter le principe du conseiller territorial ce qui unifiait dans le cadre des régions actuelles, les fonctions d'élus départemental et d'élus régionaux.

Dès le lendemain des élections législatives de 2012, le gouvernement AYRAULT a dénigré cette réforme et fait rétablir la séparation entre département et région. Ensuite tout en se plaignant des gaspillages liés au millefeuille territorial, ce gouvernement a rétabli la clause de compétence générale, source de multiples gaspillages pour les départements et les régions. Enfin, il a ajouté une couche supplémentaire au millefeuille en créant les métropoles.

Après que le Président de la République a annoncé début 2014, qu'il fallait conserver les départements, le nouveau Premier ministre Manuel VALLS a affirmé qu'il fallait les faire disparaître à échéance 2021. Le Président de la République s'est alors livré à une surenchère politicienne en affirmant qu'il fallait les supprimer tout de suite.

En fait si l'on veut réduire les gaspillages générés par le millefeuille territorial, deux alternatives sont envisageables. Soit supprimer une couche mais en préservant une gestion de proximité, ce qui correspondait au principe du conseiller territorial dans le cadre des régions actuelles. Soit conserver les différentes couches mais en réduisant fortement le nombre de

collectivités existant à chaque niveau. Enfin, le bon sens serait de supprimer les gaspillages liés à la clause de compétence générale et surtout de ne pas ajouter une couche avec la création des métropoles.

### **I. Département ou région : une longue histoire**

Une administration territoriale repose à la fois sur des institutions et sur un découpage. Or si on remonte jusqu'à la Révolution et même auparavant avec les assemblées provinciales mises en place à la fin de l'Ancien Régime, on constate qu'il est toujours beaucoup plus facile de faire évoluer les institutions que de modifier les découpages existants.

Certes sous la V<sup>ème</sup> République, la régionalisation s'est concrétisée sans trop de difficultés. Toutefois, il s'agissait de créer un échelon supplémentaire, une couche supplémentaire au millefeuille, et non de supprimer un découpage existant. La formation de départements en 1789-1790 est donc l'exception qui confirme la règle. Encore n'a-t-elle été possible que parce qu'elle s'inscrivait dans un bouleversement sans précédent des fondements de la société.

La création des départements s'est en fait réalisée en deux phases. Tout d'abord il fallut fixer le contenu des institutions notamment en supprimant les particularismes locaux qui étaient complètement anachroniques. Ensuite il fallut procéder au découpage proprement dit ; en l'espèce une fois que la taille moyenne des départements eut été fixée dans une logique d'accessibilité tenant compte des moyens de communication de l'époque, il s'est agi d'arbitrer les découpages et de choisir les chefs-lieux.

C'est cette phase qui s'avéra la plus délicate tant en raison des rivalités entre villes qui chacune voulait être chef-lieu qu'en raison des conflits entre la volonté de rationaliser les limites et les aspirations locales au maintien d'habitudes forgées au fil des siècles. Quoi qu'il en soit et malgré ces difficultés, l'Assemblée nationale réalisa en moins d'un an un travail considérable et d'une grande qualité.

En dépit des changements politiques radicaux qui se succédèrent entre la Révolution et la fin de la III<sup>ème</sup> République, personne ne mit sérieusement en cause le bien-fondé du découpage départemental ni sa cohérence globale. Certes, sous le Second Empire une commission extra-parlementaire de décentralisation fut nommée le 24 février 1870. Elle avait entre autres pour mission de dire s'il fallait remplacer les départements par des circonscriptions plus étendues. Une large majorité se dégaga en faveur du statu quo ce qui prouve que la réalité départementale était ancrée dans la société.

Sous la III<sup>ème</sup> République, le régionalisme suscita de nombreux débats confondant trois types de préoccupations :

- préoccupations d'ordre politique se traduisant par un provincialisme historique et conservateur ;

- préoccupations institutionnelles partant du principe erroné que la notion de décentralisation était indissociable de celle de régionalisation ;

- préoccupations économiques et administratives tendant à définir le cadre d'organisation le plus efficace pour la France.

Finalement, le processus de formation des régions ne se concrétisa qu'après la Seconde guerre mondiale. Il fut le résultat d'une évolution, où les préoccupations politiques et institutionnelles prirent le pas sur les finalités administratives. Il s'ensuivit que la délimitation des nouvelles circonscriptions fut souvent considérée comme un problème accessoire.

La création des régions fut donc l'aboutissement d'un processus intrinsèquement différent de celui qui avait conduit à la création des départements en 1790. Alors que les départements avaient été formés en faisant table rase de toutes les structures préexistantes, les régions ne furent ébauchées que par la réunion de départements existants. De ce fait, les contentieux territoriaux se limitèrent pour l'essentiel, aux choix des départements à réunir et à la fixation des chefs-lieux.

La première mesure concrète de régionalisation émane du gouvernement de Vichy. La loi du 19 avril 1941 créa en effet les préfets régionaux ayant compétence sur plusieurs départements mais avec la contrainte que leur ressort respecte la ligne de démarcation. À la Libération, les commissaires régionaux de la République succédèrent aux préfets régionaux.

Les commissaires régionaux de la République ayant été supprimés, le besoin d'une coordination conduisit à la création des préfets inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (IGAME) nommés au siège de chaque région militaire. Un décret du 30 juin 1955 pris en application d'une délégation législative institua ensuite une régionalisation du plan et de l'aménagement du territoire dans le cadre de régions de programme qui furent délimitées au nombre de 22 à l'intérieur du ressort des inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (IGAME).

Cette évolution s'accéléra sous la V<sup>ème</sup> République. Dès le 7 janvier 1959, un décret disposa que l'organisation supra-départementale des principaux services de l'État reposerait dorénavant sur un cadre uniforme dit des circonscriptions d'action régionale. Ce décret suscita immédiatement de vives réactions car de nombreuses villes rivales s'inquiétaient du choix des chefs-lieux et certains départements dénonçaient les incertitudes sur leur région de rattachement.

Pour calmer l'agitation, il fût décidé qu'il n'y aurait pas de chef-lieu et que pour l'essentiel, les circonscriptions d'action régionale coïncideraient avec les régions de programme. Un arrêté du 21 janvier 1961 désigna cependant pour chaque circonscription le préfet qui devait assurer la présidence des conférences interdépartementales.

La mise en place des régions que nous connaissons aujourd'hui se poursuivit ensuite par étapes avec notamment, la création des commissions de développement régional (CODER), puis en 1972, celle des régions avec statut d'établissements publics et enfin, la loi de décentralisation de 1982. Les leçons de ce long processus de création et de celui, beaucoup plus radical pour les départements, doivent servir de guide à toute nouvelle réforme de l'organisation territoriale de la France.

## **II. Réforme territoriale : quel découpage pour quelle finalité ?**

La région et le département sont à la fois des circonscriptions administratives de l'État et le ressort de collectivités territoriales décentralisées. Une réforme de leur découpage ou leur suppression a donc pour préalable, la définition d'objectifs institutionnels reposant sur une logique de bonne administration du territoire <sup>(1)</sup>

Il convient ainsi d'éviter toute instrumentalisation politique n'ayant rien à voir avec l'administration territoriale. Sous la III<sup>ème</sup> République, ce fut le cas des mouvements conservateurs qui sous couvert de régionalisation, voulaient revenir aux provinces de l'Ancien Régime.

---

<sup>1</sup> Suite au plan de découpage des régions, l'auteur de la présente proposition de loi a notamment publié le commentaire suivant : « Le projet de réforme territoriale annoncé le 2 juin par le Président HOLLANDE relève du bricolage et du cafouillage. Bricolage car les choix ont été improvisés sans réflexion d'ensemble. Cafouillage car d'un jour à l'autre, le président dit tout et son contraire. Il n'est donc pas surprenant que les protestations se multiplient aussi bien à l'encontre des futures institutions locales que plus encore à l'encontre de la nouvelle carte des régions. Les nouvelles institutions s'organiseraient sur deux niveaux : de grandes régions entraînant la suppression des départements et de grandes intercommunalités ayant vocation à absorber les communes. C'est un non-sens total car dans l'exercice de leurs compétences, ces deux niveaux n'auraient plus aucune proximité avec le terrain... »

Ces risques de dévoiement restent tout à fait d'actualité. Ils s'appliquent notamment aux partisans de régions dites à « *taille européenne* », lesquels veulent évoluer vers une Europe fédérale. Pour eux, la création de grandes régions est avant tout l'occasion de faire disparaître les États-Nations en les affaiblissant par l'intérieur.

Si l'on fait abstraction de ce type d'arrière-pensées, l'adéquation aux compétences exercées est le critère pour définir la taille des régions et des départements ou éventuellement, supprimer un de ces échelons.

Pour les régions, la plupart de leurs interventions (aménagement du territoire, soutien aux universités, formation...) peuvent parfaitement continuer à s'exercer dans le cadre actuel. La création de grandes régions ne permettrait donc que de modestes économies de gestion (frais de fonctionnement des conseils régionaux, réduction du nombre de préfectures de région...).

Ainsi, le regroupement envisagé des trois régions de l'Est de la France (Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace) ne créerait pas de réelles synergies. Par le passé, la collaboration entre ces trois régions a d'ailleurs été quasi inexistante. La seule exception est le cofinancement du TGV Est mais l'existence d'une grande région n'a pas été nécessaire pour qu'il se concrétise. Cela confirme l'absence de réelle fonctionnalité d'une grande région de ce type.

Dans le cas des départements, la situation est tout à fait différente car ils assument des missions de proximité (routes départementales, collèges, aide sociale...). Afin de répondre à ce besoin de proximité, il avait été décidé en 1789 que leur étendue moyenne serait de l'ordre de 325 lieues carrées. Toutefois à l'époque, les moyens de déplacement et de communication étaient rudimentaires.

Aujourd'hui, les choses ont bien changé et il faut en tenir compte. De ce fait, il faudrait diviser par deux ou par trois le nombre actuel des départements. C'est d'ailleurs ce que, fort de son expérience de commissaire de la République, Michel DEBRÉ proposait dès 1947 dans son livre « *La mort de l'État Républicain* ».

Outre les économies de gestion, la formation de ces grands départements donnerait plus d'efficacité à l'action publique (continuité du réseau routier départemental, zones de recrutement des collèges...). De plus, il serait également envisageable de leur transférer certaines compétences des régions. C'est le cas des lycées dont la gestion serait de la sorte couplée avec celle des collèges qui elle, est déjà départementale.

La création de grands départements récupérant une partie des compétences actuelles des régions, justifierait alors pleinement une réduction du nombre de celles-ci. En lien avec les services de l'État, ces grandes régions ne seraient cantonnées qu'à des compétences d'aménagement du territoire, de programmation des grandes infrastructures et de gestion des dossiers régionalisés de l'Union européenne.

Ce type de réforme territoriale impliquerait, quoi qu'il arrive, la suppression de la clause de compétence générale, chaque collectivité territoriale exerçant dorénavant ses compétences, toutes ses compétences et rien que ses compétences. Bien entendu, l'administration préfectorale et les services déconcentrés de l'État seraient également réorganisés selon le même cadre territorial, y compris pour les services qui ont actuellement leur propre découpage (tribunaux administratifs, cours d'appel...).

Enfin, quelques régions actuelles (Corse, Alsace...) ayant une identité très forte, il serait envisageable de les maintenir en l'état. Elles auraient le statut de région-département, collectivité unique cumulant les compétences et les missions assumées ailleurs, par les deux niveaux d'administration.

De même et toujours pour tenir compte des aspects locaux, le territoire de certains grands départements pourrait chevaucher les limites actuelles des départements. La logique en serait que chacune des parties concernées soit rattachée, en tenant compte de sa proximité par rapport aux nouveaux chefs-lieux de grande région et de grand département.

### **III. Un exemple pratique : le Grand Est de la France**

Le Grand Est de la France (régions Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne) correspondait sous la IV<sup>ème</sup> République, au ressort d'un préfet inspecteur général de l'administration en mission extraordinaire (IGAME). Ce ressort fut ensuite divisé pour former les trois régions actuelles. Or selon plusieurs sources (site Internet du 11 avril 2014 du journal « *Le Parisien* », quotidien « *Métro* » du 16 avril 2014...), la solution étudiée par le Gouvernement conduirait à créer une grande région Est, en regroupant ces trois régions <sup>(2)</sup>

---

2 Jusqu'au lundi 2 juin 2014 en après-midi, c'est cette option qui était retenue. Toutefois, suite à d'obscures tractations, le Président de la République a annoncé le 2 juin au soir, qu'il créait une région formée par la Picardie et Champagne-Ardenne. Cette aberration a alors suscité le communiqué ci-après de Mme Marie-Jo ZIMMERMANN, députée de la Moselle : « Le projet initial de redécoupage des régions dans le Nord et l'Est de la France était globalement pertinent. Il créait deux régions, l'une réunissant la Picardie et le Nord-Pas-de-Calais, l'autre réunissant l'Alsace, la Lorraine et Champagne-Ardenne. Cette configuration géographique très compacte aurait donné une bonne cohérence administrative aux territoires situés entre la région parisienne et les frontières au Nord : autoroute A1, TGV Nord, tunnel sous la Manche... Dans l'Est : autoroute A4, TGV Est, projet de

Si les dix départements concernés étaient supprimés, ce serait manifestement aberrant. En effet, compte tenu de l'étendue territoriale de cette région Grand Est<sup>(3)</sup>, il serait impossible d'y garantir une proximité suffisante si elle n'était pas subdivisée en grands départements.

Il faudrait donc créer cette région du Grand Est de la France, en la subdivisant en cinq grands départements centrés sur Reims, Troyes, Metz, Nancy et Strasbourg. Pour des raisons géographiques évidentes, l'arrondissement de Langres (sud de la Haute-Marne) devrait cependant être rattaché au grand département créé autour de Dijon, solution que préconisait déjà Michel DEBRÉ en 1947. Enfin, une variante tenant compte du très fort particularisme alsacien serait d'ériger l'Alsace en département-région.

Au total et dans ces deux hypothèses, au lieu des treize collectivités actuelles dans le Grand Est (trois régions et dix départements), il n'y en aurait plus que six. Soit une région et cinq grands départements. Soit une région, une région-département et quatre grands départements.

\*\*\*

Au niveau national, la même démarche conduirait à la création d'une dizaine de grandes régions et d'une quarantaine de grands départements. Cette réduction d'environ 60 % du nombre des collectivités permettrait de rationaliser l'organisation administrative et de réaliser des économies de gestion, tout en ayant une proximité suffisante pour garantir l'efficacité de l'action publique. La présente proposition de loi tend donc :

---

canal Seine-Est... En outre, cette région Est aurait été équilibrée par une organisation autour de trois pôles urbains : Reims, Metz-Nancy et Strasbourg. Suite aux cafouillages de dernière minute, le Président HOLLANDE veut maintenant créer une région Picardie et Champagne-Ardenne. C'est un mouton à cinq pattes car il n'y a vraiment rien de commun entre le département de la Somme, situé au bord de la Manche et celui de la Haute-Marne, à proximité de Dijon. Par contrecoup, un regroupement limité à l'Alsace et à la Lorraine est encore plus négatif... ».

<sup>3</sup> Comme on l'a vu, le Président de la République a retenu un découpage différent, lequel a suscité de nombreuses protestations. En Champagne-Ardenne, 16 parlementaires (François BAROIN, Jean-Luc WARSMANN...) ont notamment signé un communiqué : « *Le projet de refonte des limites géographiques des régions françaises rendu public ce lundi par le Président de la République est à la fois incohérent et surréaliste... En ce qui concerne le périmètre proposé pour la Champagne-Ardenne, ce projet de fusion des territoires actuels de Champagne-Ardenne et de Picardie est totalement inacceptable en l'état. Quel habitant de Champagne-Ardenne peut s'imaginer que dans quelques mois il habitera une région bordant la mer ? Qu'y a-t-il de commun entre les quatre départements de Champagne-Ardenne et par exemple les départements de l'Oise ou de la Somme... ?* »

- à ce que le gouvernement réduise par décret le nombre des régions et des départements à respectivement au plus dix et au plus quarante ;

- à ce que sous réserve de l'accord de la région et des départements concernés, une collectivité territoriale unique appelée région-département puisse être formée ;

- à supprimer la clause de compétence générale pour les régions et les départements et à supprimer la couche du millefeuille territorial correspondant aux métropoles.



## PROPOSITION DE LOI

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

Par dérogation aux articles L. 3112-1, L. 3112-2, L. 3114-1, L.4122-1, L.4122-2 et L.4123-1 du code général des collectivités territoriales, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi, les conseils régionaux et généraux proposent un schéma de réorganisation territoriale des régions et des départements dans leur secteur géographique. Sur la base de ces propositions, la nouvelle liste des régions et des départements ainsi que la définition de leurs limites territoriales et de leurs chefs-lieux sont fixées par décret en Conseil d'État.

### Article 2

Par dérogation à l'article L. 4124-1 du même code, lorsque tous les conseils généraux et le conseil régional d'une même région proposent leur regroupement, le décret prévu à l'article 1<sup>er</sup> prononce la fusion des départements et de la région en une collectivité territoriale unique appelée région-département. Cette fusion est prononcée de plein droit lorsqu'un département et une région ont le même ressort territorial.

### Article 3

Le nombre des départements ne peut excéder quarante et celui des régions ne peut excéder dix. Le présent article n'est pas applicable aux collectivités territoriales uniques visées à l'article 2.

### Article 4

① I. – Les services déconcentrés des administrations civiles de l'État sont organisés dans le cadre de circonscriptions coïncidant avec le territoire des collectivités visées aux articles 2 et 3 ci-dessus.

② II. – L'article 4 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République est abrogé.

### Article 5

Les collectivités territoriales uniques visées à l'article 2 et les collectivités visées à l'article LO 3511-1 ou à la septième partie du code

général des collectivités territoriales exercent l'ensemble des compétences attribuées par la loi aux départements et aux régions.

### **Article 6**

- ① I. – L'article L. 3211-1 du même code est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est complété par les mots : « dans les domaines de compétences que la loi lui attribue » ;
- ③ 2° Le deuxième alinéa est supprimé.
- ④ II. – L'article L. 4221-1 du même code est ainsi modifié :
- ⑤ 1° Le premier alinéa est complété par les mots : « dans les domaines de compétences que la loi lui attribue » ;
- ⑥ 2° Le deuxième alinéa est supprimé ;
- ⑦ 3° Dans le troisième alinéa, les mots : « économique, social, sanitaire, culturel et scientifique » sont supprimés.

### **Article 7**

Les chapitres VII, VIII et IX du livre II de la cinquième partie du même code sont abrogés.