

Assemblée Nationale

17 février 2015

Projet de loi

portant

Nouvelle organisation territoriale de la République

Motion de Rejet Préalable

Défendue par M. Hervé GAYMARD

Au nom du groupe UMP

Monsieur le Président,

Madame la Ministre, Monsieur le Ministre,

Monsieur le Rapporteur,

Mes chers collègues,

Quand on fait une faute de carre dans le premier virage au début d'un mur, on a beau faire, on a beau dire, on ne se rattrape jamais. Et c'est exactement ce qui vous arrive depuis le début du quinquennat de François Hollande, pour le chantier de la réforme territoriale, comme pour tous les autres chantiers qui conditionnent l'avenir de la Nation. Bien sûr, on ne chute pas toujours, du moins pas tout de suite. Mais on ne rattrape jamais le retard. Et pendant ce temps-là, c'est la France qui perd du temps.

Pourtant, si vous n'aviez pas été aveuglés par l'idéologie, la réforme territoriale serait en œuvre depuis mars 2014. Et toute cette énergie, gaspillée, dilapidée depuis trois ans, aurait pu être employée à la lutte contre le chômage. Les investissements locaux ne seraient pas à l'arrêt, et les fonctionnaires territoriaux ne seraient pas inquiets de l'avenir de leurs missions.

Vous avez en effet commis la funeste erreur dès juillet 2012, de vouloir abroger la loi du 16 décembre 2010, adoptée sous la législature précédente, comme s'il n'y avait pas plus urgent à faire. Pourquoi cet empressement ?

D'abord par **idéologie**. François Hollande ayant été élu avec pour seul programme un anti-sarkozysme caricatural, et puisque l'on passait de « l'obscurité à la lumière » pour reprendre une expression fameuse de Jack Lang, il fallait tout abroger en bloc.

Ensuite par un **esprit de défense corporatiste**. C'était une époque où le Parti Socialiste, avec quelques alliés de rencontre, administrait la quasi-totalité des collectivités territoriales. Il fallait surtout ne rien changer, et surtout ne pas diminuer le nombre d'élus, car le parti était devenu en gros, un syndicat d'élus locaux, ultime adjuvant d'autres corporatismes.

Pourtant cette loi du 16 décembre 2010, et beaucoup de ses contempteurs d'alors le reconnaissent aujourd'hui, avait de grands mérites :

- Elle réorganisait les collectivités autour de deux pôles : départements-régions, et communes-intercommunalité ;
- Elle achevait la carte de l'intercommunalité ;
- Elle créait les métropoles ;
- Elle permettait aux collectivités territoriales de fusionner ;
- Elle créait surtout **le conseiller territorial**, qui aurait siégé à la fois au département et à la région. Le nombre d'élus territoriaux aurait été divisé de moitié, et les compétences naturellement reclassées entre l'échelon départemental et régional, en faisant confiance aux élus territoriaux. Et en adaptant les solutions selon les régions, pour sortir du « jacobinisme décentralisé ».

Parce que votre seule ambition pour les collectivités s'est résumée à l'abrogation de la loi de 2010 et au maintien de vos acquis politiques, vous naviguez à vue.

C'est d'abord **la réforme du mode de scrutin** pour les élections départementales qui vous a mobilisé, comme si la priorité n'était pas d'abord économique et sociale ! M. Valls, alors ministre de l'Intérieur, a redécoupé la France avec gourmandise, et inventé un nouveau mode de scrutin binominal, que le monde entier nous envie. Comme s'il n'y

avait pas d'autres urgences. Mais ceci n'était que le prologue, au milieu de tant de tâtonnements, notamment pour fixer la date des scrutins. C'est ainsi que l'on prolongea d'un an les mandats des conseillers généraux et régionaux, conséquence de toutes ces irrésolutions. Et que le gouvernement fut contraint de faire voter une prolongation complémentaire de neuf mois pour les conseillers régionaux. Comprenne qui pourra, et surtout pas les électeurs !

Puis la lumière vint. Après la déroute des élections municipales, il y aura bientôt un an, il fallait que le nouveau Premier Ministre, endossât l'uniforme du réformateur. Mais quelle réforme ? Quelle réforme facile, « communicante », pour frapper les esprits, et éviter ainsi de s'attaquer aux vraies réformes dont le pays n'en finit plus d'avoir besoin ?

La réforme de l'éducation ? L'enlisement des rythmes scolaires ne laissait rien présager de bon. Il fallait mieux passer son chemin, contre toutes les promesses électorales.

La réforme fiscale ? Les ménages et les entreprises sont à genoux après le matraquage fiscal qu'ils subissent depuis 2012. Il fallait éviter de céder à la provocation, et tenter de se faire oublier.

La réforme du marché du travail ? Indispensable, dit-on hors du champ des caméras. Impensable, nous dit un ministre éminent, qui pousse la désinvolture à dire qu'il suffit « d'imprimer le code du travail en caractères plus petits » !

La réforme de la sécurité intérieure ? Terrain trop glissant pour cette majorité, et qui nuirait à la solidarité gouvernementale.

Il fallait donc trouver une réforme que l'on croyait facile, qui aurait marqué l'opinion, une bonne réforme vous dis-je, qui permet de prendre la pose avec un mouvement du menton. Le verdict tomba, le 8 avril de l'année dernière, du haut de cette tribune, pendant le discours de politique générale du Premier Ministre. La solution miracle était trouvée. **Il fallait diviser par deux le nombre de régions. Il fallait supprimer le département.**

Le nombre des régions vient effectivement d'être diminué de moitié. Et il n'y a pas de quoi se vanter, car cette lubie technocratique parée des attraits d'une prétendue modernité de « la grande-région-européenne », ne résiste pas à l'examen. Et allez

demander, notamment aux Alsaciens, aux Bretons, aux Picards et aux Nordistes, et à bien d'autres, ce qu'ils en pensent. Ils n'ont même pas été consultés ! Mais la loi est la loi, et elle sera appliquée. Et il n'est pas besoin d'être grand clerc pour prédire de rudes désillusions.

Nous allons maintenant, enfin, par la présente loi, aborder la question de **l'avenir du département**. Mais hélas, mes chers collègues, nous allons l'aborder tout de biais, sans réponse claire aux questions que les Français se posent, car depuis le discours du Premier Ministre, et sa mâle déclaration, sur le dossier départemental, le gouvernement marche en crabe, finaude, et pour tout dire enfume les Français, qui sont convoqués aux urnes les 22 et 29 mars prochain, sans savoir quel sera l'avenir du département, ni ses compétences, ni le cadre budgétaire et fiscal.

Il faut brièvement revenir sur les étapes de cette « marche en crabe » du gouvernement depuis un an.

Première étape. A peine redescendu de la tribune de notre Assemblée, un conseiller juridique, qui s'était réveillé tardivement, a du murmurer à l'oreille du Premier Ministre qu'il n'était pas possible de supprimer le département sans réviser la Constitution. Pas question de réunir le Congrès, ni d'organiser un referendum. Il fallait donc trouver une astuce, une martingale, comme les joueurs de carte professionnels.

Deuxième étape. C'est le projet de loi adopté en Conseil des Ministres, le 18 juin 2014. Comme on ne peut pas supprimer le département sans réviser la Constitution, on procède donc à son « évaporation », à son « éviscération » plutôt, en lui retirant au 1^{er} janvier 2017, toutes ses compétences non sociales. Dans un deuxième temps, à horizon 2020-2021, les compétences sociales seront transférées à l'Etat, aux Caisses d'Allocations Familiales, à l'Etat, sans autres précisions à ce stade. Pour satisfaire le juriste, il n'est plus question, soi-disant, de supprimer le département, mais le conseil départemental.

Troisième étape. Il y a des élections. En France, d'ailleurs il y a toujours des élections. Cette année-là, c'est à dire l'année dernière, à l'automne, elles furent sénatoriales, ces

élections. C'est-à-dire, bigrement départementales. Les édiles socialistes commencent alors à être inquiets de tant d'audace. Ils font donc dire au Premier Ministre, pour sauver les meubles, que les départements seront classés en trois catégories : là où il y a métropole, ils disparaissent ; là où il y a des intercommunalités fortes, elles reprennent leurs compétences ; et ils ne seraient maintenus qu'en zone rurale, avec des compétences simplifiées.

Le problème est que cette litanie, répétée alors à l'envi, n'a jamais été explicitée, et pour cause, car le diable se niche dans les détails, qui d'ailleurs n'en sont pas. Car un certain nombre de questions se posent :

- quand l'on parle de métropoles, s'agit-il seulement des métropoles au sens de la loi ? et que deviennent les territoires hors de l'aire métropolitaine ?
- quelle est la définition d'un « département rural » ? quelle en est la liste ?
- que signifie « compétences simplifiées » ? s'agit-il du maintien des seules compétences sociales avant extinction des feux, ou d'autre chose ?

C'est pourquoi nous attendions avec impatience, et gourmandise, l'examen de cette loi, pour qu'enfin le gouvernement dise aux Français ce qu'il veut faire des départements, car le temps presse, le premier tour des élections départementales est dans cinq semaines !

Au Sénat, aucune précision d'envergure n'a été apportée. La majorité sénatoriale, bien inspirée, a modifié le texte par des mesures de bon sens, notamment en modifiant le seuil de 20 000 habitants pour l'intercommunalité, en modifiant les compétences obligatoires des intercommunalités, et en maintenant la voirie comme compétence de proximité pour le département maintenu, là où il le serait, à titre transitoire. Les ministres ont même conclu que l'œuvre sénatoriale était utile.

Mais depuis que le texte est soumis à notre Assemblée, le texte initial du gouvernement a été quasiment rétabli, soit par amendement du gouvernement, soit par amendement du rapporteur, soutenu par la majorité.

La seule novation concerne en fait le reniement du gouvernement sur les statuts et le fonctionnement de la Métropole du Grand Paris, telle que votée en janvier 2014. Ici encore, le gouvernement se voit forcé par les circonstances, et les actions menées de conserve par les élus franciliens de tous bords, de changer son cap.

Nous sommes donc dans des sables mouvants. Aucune réponse précise aux questions que se posent les Français, seulement des attitudes dilatoires, des déclarations contradictoires, ou des engagements ministériels démentis par les dispositions adoptées. Cette irrésolution à une cause profonde : l'absence de cap clair du gouvernement. Mais il y a aussi une cause immédiate : la proximité des élections départementales. Il faut le plus longtemps possible « noyer le poisson », et rester dans l'ambiguïté pour passer le cap des élections.

Sur le fond, c'est la tactique bien connue de la chauve-souris, chère à Jean de La Fontaine : « *Je suis oiseau: voyez mes ailes ... – Je suis souris, vivent les rats !* » Aux régionalistes, vous dites que le département va disparaître. Aux départementalistes, vous concédez que le département va rester, peut-être, mais on verra.

Sur la méthode, vous essayez de singer Edgar Faure, avec le talent en moins, quand il disait : « *Quand un problème est compliqué, et que ze suis en difficulté, z'embrouille, z'embrouille, z'embrouille* »...

Mais il n'est pas drôle d'embrouiller les électeurs.

Mais il n'est pas dans notre tradition républicaine de les convoquer, sans savoir pour quoi ils vont voter.

Mais il n'est pas digne de rester dans le flou. Comme l'a dit Martine Aubry, « *Quand c'est flou, il y a un loup* ».

Et c'est pourquoi, mes chers collègues, pour dissiper le flou, et conjurer le loup, je vous invite à adopter cette motion de rejet préalable.

D'abord pour des raisons qui tiennent à la clarté du débat démocratique. La première lecture au Sénat, et cette première lecture à l'Assemblée, de l'aveu même du Ministre, ne servent à rien, puisque le gouvernement, et la majorité avec lui, préciseront leurs intentions réelles après les élections départementales. Les parlementaires, et les

Français avec eux, sont donc « promenés » dans des débats dilatoires, qui décrédibilisent encore davantage la parole et l'action publiques. Et ensuite, les bonnes âmes pleureront devant le lait renversé : la montée de l'abstention et des votes extrêmes, qui d'ailleurs ne font plus qu'un.

Ensuite parce que nous n'avons aucune indication du soubassement budgétaire et fiscal de cette réforme. Je voudrais rappeler ici que l'impact budgétaire des transferts de compétences s'élève selon les configurations retenues, entre 30 et 37 milliards d'Euros, sur les 74 milliards des budgets des départements. Comment ce tour de passe-passe sera-t-il financé ? Par des baisses de compensation ? Par des transferts de fiscalité ? Dans ce cas, comment feront les départements résiduels et transitoires pour financer les dépenses pour les personnes âgées et handicapées, et les autres dépenses sociales ?

La troisième raison est que le texte issu des travaux en commission est très insatisfaisant. Je prendrai un seul exemple. Où est la logique de maintenir les collèges à l'échelon départemental, alors que les lycées demeurent à l'échelon régional, et de transférer les routes, service de proximité par excellence, à la région ? Que signifie au juste cette compétence de « solidarité territoriale » que l'on vient d'inventer à la hâte pour les départements résiduels et transitoires ?

Cette loi n'est ni faite, ni à faire, chacun le sait bien ici, même si la parole publique de beaucoup de nos collègues de la majorité est bridée par la solidarité majoritaire, ce que je peux d'ailleurs comprendre.

Cette loi n'est ni faite ni à faire, d'abord parce que **son dessein initial est construit sur de mauvais fondements :**

- il y a un paradoxe à agrandir les régions et supprimer l'échelon de proximité et de péréquation territoriale qu'est le département ;
- c'est méconnaître l'exigence de proximité de nos compatriotes que de supprimer à terme des élus qui émanent du terrain, qui connaissent et sont connus dans leurs cantons, au profit d'élus désignés par les appareils des partis politiques dans le cadre de la représentation proportionnelle ;

- c'est une régression historique que de tourner la page décentralisatrice, pourtant décidée par François Mitterrand en 1982, pour lui préférer une recentralisation au profit des technocraties régionales tellement éloignées du terrain.

Mais au fil des accommodements et des louvoiements politiques, **votre projet est devenu totalement illisible**. On ne sait quoi croire, ni qui croire, ni pour faire quoi. Ce qui est vrai un jour ne l'est plus le lendemain. Sur la fameuse clause générale de compétence, on ne sait plus où on en est. On la rétablit dans un grand mouvement du menton, comme si on venait passer sur le pont d'Arcole et que l'on triomphait de l'infâme. Puis on la supprime, l'air de rien. Enfin pas vraiment. Peut-être quand même. Allez savoir !

C'est pourquoi, mes chers Collègues, la position de bon sens est d'adopter cette motion de rejet préalable.

Non pas pour éluder toute réforme.

Mais très vite après son adoption, rebâtir, ensemble, une véritable réforme, simple, lisible, et économe des deniers publics.

Depuis des années, et bien avant le 11 janvier, il y a dans notre pays une aspiration à l'union nationale, pour sortir du mauvais pas dans lequel nous sommes. Il y a trois ans, j'avais déjà proposé la création d'un Conseil National de la Reconstruction.

Mais l'union nationale, sur ce dossier comme sur les autres, - je pense à la loi Macron -, cela ne consiste pas à ce que l'opposition approuve sans ciller les projets du gouvernement. L'union nationale, c'est construire ensemble des projets restructeurs.

J'ai donc une proposition à vous faire. Simple et rapide. Et qui pourrait être rapidement adoptée par les deux assemblées, après l'adoption de cette motion de rejet.

Notre apport et votre concession, serait le retour au Conseiller Territorial, dans des cantons moins nombreux, redécoupés dans le cadre d'une moyenne régionale, et en tenant compte des secteurs à faible densité démographique, et des territoires de montagne.

Votre apport et notre concession serait le maintien du scrutin binominal, de façon à pérenniser cette toute nouvelle parité.

Et le législateur ferait confiance aux nouveaux élus territoriaux, pour décider quel est le bon niveau d'exercice - départemental ou régional - des compétences.

Pour toutes ces raisons, et avec cette proposition constructive, je vous invite, mes chers Collègues, à adopter cette motion de rejet préalable.