

Quand les parlementaires doivent faire œuvre de géographes

Jean-Jacques Hyst



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/echogeo/14512>

DOI : [10.4000/echogeo.14512](https://doi.org/10.4000/echogeo.14512)

ISSN : 1963-1197

Éditeur

Pôle de recherche pour l'organisation et la diffusion de l'information géographique (CNRS UMR 8586)

Référence électronique

Jean-Jacques Hyst, « Quand les parlementaires doivent faire œuvre de géographes », *EchoGéo* [En ligne], 35 | 2016, mis en ligne le 19 avril 2016, consulté le 11 août 2021. URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/14512> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/echogeo.14512>

Ce document a été généré automatiquement le 11 août 2021.

EchoGéo est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International (CC BY-NC-ND)

Quand les parlementaires doivent faire œuvre de géographes

Jean-Jacques Hyst

- 1 Cet entretien avec Monsieur Jean-Jacques Hyst, Conseiller constitutionnel, ancien sénateur (LR) de Seine-et-Marne et président de la commission spéciale sénatoriale sur la loi, a été réalisé par Elisabeth Pineau et Alexis Sierra pour *EchoGéo* les 9 septembre 2015 et 12 novembre 2015.
- 2 - EchoGéo. Monsieur Hyst, comment le Sénat s'est-il saisi du projet de loi gouvernemental reconfigurant les régions françaises et comment s'est déroulé le débat ?
- 3 - Jean-Jacques Hyst (JJH). Le gouvernement a décidé de soumettre deux projets de lois distincts : d'un côté la délimitation des régions (loi du 16 janvier 2015) et le contenu des compétences de l'autre (loi NOTRe pour Nouvelle Organisation Territoriale de la République). Beaucoup des personnes consultées ont regretté ce choix. Cela aurait pu être la même loi car le cadre et le contenu sont liés. Nous y reviendrons ultérieurement.
- 4 Pour comprendre le travail parlementaire, je rappelle quelques éléments de procédure. Au Parlement, tout projet de loi est renvoyé à une commission qui peut le cas échéant recevoir l'avis d'autres commissions (dans ce cas-ci, celle des finances par exemple). La loi NOTRe a été discutée en commission des lois qui a sous sa responsabilité les collectivités locales. Chaque chambre parlementaire peut demander à la majorité de ses membres la création d'une commission *ad hoc* appelée commission spéciale. Chaque groupe parlementaire envoie alors des représentants qui ne sont pas forcément issus de la commission des lois. Généralement, l'opposition et la majorité se répartissent les charges de président et de rapporteur de la commission spéciale. Contrairement à l'Assemblée nationale où il n'y a pas eu de vote de commission spéciale ni de vrai débat sur la loi de réforme de la carte régionale, le Sénat a voté pour la création d'une commission spéciale que j'ai présidée avec Michel Delebarre pour rapporteur.
- 5 Autre différence essentielle avec le projet de loi NOTRe : le projet de redécoupage a dû suivre, sur demande du gouvernement, une procédure accélérée : chaque assemblée n'a fait qu'une lecture. Le Sénat a été saisi en premier puisque constitutionnellement c'est

cette assemblée qui a l'initiative concernant les collectivités locales. Comme il n'y a pas eu accord entre les deux chambres, il a fallu réunir une commission mixte paritaire.

- 6 Le Sénat a voté la loi avec deux amendements : donner la possibilité à l'Alsace de constituer une nouvelle collectivité et refuser la fusion Languedoc-Roussillon/Midi-Pyrénées. D'autres régions posaient problème mais c'était pour le Sénat deux correctifs minimum y compris pour beaucoup d'élus de gauche. Nous acceptons la logique de réduire le nombre de régions. À partir de là, nous ne pouvions pas remettre en cause toutes les recompositions proposées. Nous avons donc alerté sur ce qui nous apparaissait comme le plus incohérent. Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées nous apparaissaient comme deux régions très disparates, déjà grandes, avec deux vraies métropoles.
- 7 - EchoGéo. Comment s'est faite la consultation et quelle a été la place des géographes dans celle-ci ?
- 8 - JJH. Le temps qui nous était imparti, le gouvernement étant maître du calendrier, a été particulièrement réduit. Le projet de loi nous est arrivé un mardi et nous avons le débat en séance publique le jeudi. La commission spéciale a dû organiser une consultation en une journée.
- 9 Nous avons invité des universitaires et des représentants des collectivités locales¹.
- 10 Nous n'avons pas souvent eu l'occasion de consulter des géographes jusque-là, car il n'y a pas eu récemment de lois comme celle-ci qui refondaient le cadre territorial. Il y a eu des débats autour de tel ou tel sujet auquel les géographes ont pu ponctuellement participer mais pas forcément à la commission des Lois ; plutôt à la Commission des Affaires économiques, sur l'aménagement du territoire ou l'environnement.
- 11 Nous avons organisé une table ronde de trois heures avec 8 spécialistes dont une majorité de géographes puisqu'il y avait 5 géographes, 1 sociologue, 1 politiste et 1 démographe.
- 12 Nous les avons choisis en fonction de leurs travaux. Notre équipe d'administrateurs nous propose une liste de noms. Nous, sénateurs, en connaissions certains comme le recteur Dumont ; d'autres plus jeunes, ne nous étaient pas connus mais ils avaient publié des tribunes ou des contributions dans des revues spécialisées. Personnellement, je suis plus coutumier de faire appel à des experts en droit pur.
- 13 - EchoGéo. Qu'avez-vous retenu de ces consultations ?
- 14 - JJH. J'ai toujours considéré que la taille n'était pas le problème. Pour les Länder allemands, ce n'est pas la taille qui fait le dynamisme. Nous avons reçu la Ministre-présidente de Sarre, Land de 1,2 million d'habitants, il y a des villes-Land. Certes des régions comme le Limousin, voire l'Auvergne, ont depuis longtemps posé des questions sur leur taille critique. Durant la consultation certaines idées fausses ont été combattues en particulier la taille européenne : les comparaisons internationales vous les avez, nous les avons et elles montrent que les régions françaises ne sont pas si petites. La taille des régions n'a qu'une importance secondaire, *l'important ce sont les compétences qu'on leur donne*. Quant aux disparités régionales, elles étaient de 1 à 8 pour la démographie si on écarte l'Île-de-France. Nous n'avons pas calculé les disparités issues du redécoupage.
- 15 Pour justifier les fusions, on nous a annoncé 10 milliards d'économies mais il n'y a eu aucune vraie évaluation à court et moyen terme. La masse salariale n'est pas forte dans les régions comparée à celle des communes et des départements. C'est donc à l'échelon

régional que les économies sont les plus limitées. On compare les budgets des *Länder* allemands et des régions françaises mais les *Länder* gèrent tout le système scolaire, la police, les prisons, les tribunaux. Ils exercent beaucoup de fonctions pour l'État dans un cadre fédéral.

- 16 Il a également beaucoup été question des polarisations. Mais cela renvoie à la mise en place des métropoles. Les nouvelles régions vont connaître un éloignement de certaines parties périphériques ce qui va accuser la désertification. Les grandes régions avec des métropoles puissantes vont contribuer à creuser cette inégalité territoriale.
- 17 Globalement, les géographes n'étaient pas satisfaits de ce redécoupage.
- 18 - EchoGéo. Quel était le point de vue de la commission sénatoriale sur le découpage ?
- 19 - JJH. Ce qu'il fallait c'est prendre du temps pour réfléchir à un redécoupage plus profond, mais le gouvernement voulait simplement fusionner des régions existantes.
- 20 Le Sénat était d'accord pour réduire le nombre de régions à condition qu'on consulte tout le monde et qu'on arrive à un consensus en regroupant des départements.
- 21 J'ai été critiqué pour avoir dit que la Picardie n'existe pas : l'Oise est du côté de la région parisienne ; l'Aisne est champenoise et il ne reste plus que la Somme. Si nous avions eu le courage, dans un certain nombre de cas, il aurait fallu éclater les régions existantes. D'autres questions se seraient posées : si Nantes est dans la Bretagne, il n'y a plus de Pays de la Loire. Si vous faites éclater cette dernière pourquoi pas, mais comment répartir les départements ?
- 22 Par ailleurs, il y a des départements qui vont se retrouver complètement marginalisés dans les nouvelles régions. Pensez à une partie du Gard qui est tournée vers la vallée du Rhône, vers PACA, et doit dépendre de Toulouse. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons estimé la fusion Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon incohérente et que le Sénat ne l'a pas votée.
- 23 Ceci dit, le projet initial était encore plus extravagant. Cela s'est fait au dernier moment en fonction de la volonté de quelques féodaux socialistes.
- 24 Nous nous sommes donc battus pour que les départements puissent avoir le choix de changer de région, avec donc des possibilités de faire évoluer la carte. Le gouvernement a quasiment réduit à néant cette tentative. Il faut aujourd'hui l'accord du Département d'origine, de la Région de départ et de la Région d'accueil, ce qui veut dire que c'est extrêmement difficile.
- 25 Nous voulions lancer une expérimentation en fusionnant, pour la Corse, la région et les départements. Il ne faut pas oublier que les deux départements Corses ont été créés quand on a créé la Région Corse sous prétexte qu'une Région devait avoir au moins deux départements... Pour la Corse, ce sont donc les collectivités locales qui se mettent d'accord. Nous n'avons pas pu donner la même possibilité à l'Alsace. Il faudra une réforme de la loi pour que l'Alsace puisse un jour faire de même, même si cette perspective s'éloigne.
- 26 - Echogéo. Pourquoi auriez-vous souhaité que le débat sur le découpage régional aille de pair avec celui sur les compétences ?
- 27 - JJH. Certains « experts », relayés par quelques parlementaires, avaient décidé que la Commune et le Département étaient ringards et donc vive la Région et vive l'Intercommunalité ! Ils sous-estiment l'attachement des citoyens aux départements

qu'ils identifient souvent mieux que les Régions. Pour l'instant, les départements ne peuvent pas être supprimés puisque leur existence est inscrite dans la Constitution.

- 28 On nous avait annoncé un acte III de la décentralisation, après l'acte I en 1982 et l'acte II en 2004. La loi Raffarin de 2004 avait de grandes ambitions pour la région mais au final cela s'est réduit fortement. Qu'est-ce que l'État va encore pouvoir abandonner au profit des collectivités locales pour une meilleure proximité ? Le Sénat dans le rapport Raffarin-Krattinger disait oui à de grandes régions à condition que celles-ci reçoivent des compétences stratégiques : aménagement du territoire, économie, emploi.
- 29 Comme les Régions ont compétence en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, de formation professionnelle, le Sénat a proposé que les Régions soient compétentes dans l'accompagnement de la recherche d'emploi et dans l'enseignement supérieur avec un vrai rôle d'animation puisque la formation en alternance touche à l'université, à l'apprentissage, et aux stages. Alors qu'elle doit élaborer un schéma de développement économique, la Région ne pourrait avoir compétence ni sur l'université ni sur l'emploi ? Le Parlement est cependant limité par l'article 40 de la Constitution qui lui interdit de créer une charge supplémentaire pour l'État. Le Sénat avait donc proposé que les régions *participent* au service de l'emploi. Le Sénat a voté sans opposition mais à l'Assemblée c'est le Ministère du Travail qui a bloqué. Au final, il y a pour les Régions une expérimentation sur l'accompagnement vers l'emploi. En matière d'emploi il y a tout un ensemble d'organismes qui se concurrencent (maisons pour Emploi, mission pour l'emploi des jeunes, etc.) et qui nous apparaissaient dans les auditions de la commission sur la loi NOTRe devoir être mieux coordonnés. Nous pensons que la Région pourrait être le bon niveau pour y mettre de l'ordre. Puisque l'objectif était de créer de grandes régions, il était possible de procéder à une nouvelle étape de décentralisation.
- 30 Initialement le projet du gouvernement n'a pas consisté en un transfert de l'État vers les Régions mais à transférer des compétences de gestion des départements vers les Régions (routes, collèges et transport scolaire).
- 31 Cependant, si on donne aux Régions les compétences des départements, il ne faut certainement pas faire de trop grandes régions. Les Régions ne sont pas adaptées. Nous avons l'exemple du transfert des ATOS : dans un département, quand on passe de 4 000 à 5 000 agents on sait faire. Quand on a peu d'agents d'exécution dans une collectivité comme c'est le cas dans les Régions et qu'on se trouve soudain avec 1 500 et 2 000 ATOS, celles-ci ont eu beaucoup de mal à gérer et à bien gérer. Le Département a une vieille tradition de gestion, ce qui n'est pas le cas de la Région ; or chaque transfert signifie qu'il faut instaurer des services et mettre les moyens pour trouver des collaborateurs expérimentés.
- 32 Au final, il n'est resté que le transfert aux Régions du transport scolaire et encore sera-t-il sans doute délégué aux Départements.

NOTES

1. cf. rapport parlementaire n° 658 2013-2014.