



N° 2459

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 avril 2010

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *de réforme des  
collectivités territoriales* (n° 2280),

PAR M. JÉRÔME BIGNON,

Député.

---

---

**Voir les numéros :**

Sénat : 60, 169, 198, 170, 206, 220 et T.A. 57 (2009-2010)

Assemblée nationale : 2280, 2510 et 2516



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I.— LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, ÉLÉMENTS FONDATEURS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b> .....	11
A.— UN TERRITOIRE DIVERS APPELLE DES STRUCTURES ADAPTÉES.....	11
B.— L'ÉMERGENCE DE DEUX COUPLES D'ACTEURS, ENTRE PROXIMITÉ ET PROSPECTIVE.....	15
<b>II.— LE PROJET DE LOI DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, UNE « CAISSE À OUTILS »</b> .....	19
A.— MODERNISER : LA CRÉATION DU CONSEILLER TERRITORIAL.....	19
B.— RATIONALISER : L'ACHÈVEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ.....	20
C.— ÉVOLUER : LES FUSIONS DE COLLECTIVITÉS.....	22
<b>III.— L'ORGANISATION DES MÉTROPOLIS, UNE AMBITION INASSOUVIE</b> .....	25
A.— QUELLES MÉTROPOLIS POUR QUELS TERRITOIRES ?.....	25
B.— LA SOUPLESSE BIENVENUE DES PÔLES MÉTROPOLITAINS.....	28
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	29
<b>I.— AUDITION DE M. MICHEL MERCIER, MINISTRE DE L'ESPACE RURAL ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b> .....	29
<b>II.— DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	49
<b>III.— EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	53
<b>TITRE I<sup>ER</sup> – RÉNOVATION DE L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE</b> .....	53
Chapitre I <sup>er</sup> : Conseillers territoriaux.....	53
<i>Article I<sup>er</sup> A</i> : Principes du mode de scrutin pour l'élection du conseiller territorial.....	53
<i>Article additionnel après l'article I<sup>er</sup> A</i> : Nombre minimal de quinze conseillers territoriaux par département.....	53
<i>Article I<sup>er</sup></i> (article L. 3121-1 et L. 4131-1 du code général des collectivités territoriales) : Création du conseiller territorial.....	59
Chapitre II : Élection et composition des conseils communautaires.....	59

<i>Article 2</i> (articles L. 5211-6, L. 5211-7, L. 5211-8 et L. 5212-7 du code général des collectivités territoriales) : Désignation des délégués des communes au sein des établissements publics de coopération intercommunale.....	59
<i>Article 3</i> (articles L. 5211-6-1 à L. 5211-6-3 [nouveaux], art. L. 5211-5-1, L. 5211-10, L. 5211-20-1, L. 5211-41-1, L. 5211-41-3, L. 5215-40-1 et L. 5216-10 du code général des collectivités territoriales) : Modalités de fixation du nombre et de la répartition des sièges au sein des conseils communautaires.....	60
<i>Article 3 bis</i> : Parité dans la composition des organes délibérants des EPCI.....	60
<b>Chapitre III</b> : Le conseil économique, social et environnemental régional .....	60
<i>Article 4</i> (article L. 4241-1 du code général des collectivités territoriales) : Consultation du conseil économique et social régional.....	60
<b>TITRE II – ADAPTATION DES STRUCTURES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES</b> .....	61
<i>Article 5 A</i> (article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales) : Modalités de création des communautés d’agglomération, des communautés urbaines et des métropoles .....	61
<i>Article 5 B</i> (article L. 5211-41-1 du code général des collectivités territoriales) : Modalités de transformation d’un établissement public de coopération intercommunale en communauté d’agglomération, communauté urbaine ou métropole.....	61
<b>Chapitre I<sup>er</sup></b> : Métropoles.....	61
<i>Article 5</i> (chapitre VII [nouveau] du titre Ier du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales) : Création, compétences et régime juridique et financier des métropoles.....	61
<i>Article 5 bis</i> (article 1518 du code général des impôts) : Coordination résultant de la suppression de la taxe professionnelle .....	67
<i>Article 5 ter</i> (article 1609 bis du code général des impôts) : Abrogation résultant de la suppression de la taxe professionnelle .....	67
<i>Article 6</i> (articles L. 1111-4, L. 1211-2, L. 2333-67, L. 5211-5, L. 5211-12, L. 5211-19, L. 5211-28, L. 5211-41, L. 5211-56, L. 5813-1, L. 5813-2 et intitulé du chapitre III du titre Ier du livre huitième de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, articles L. 301-3, L. 302-1, L. 302-5, L. 302-7 et L. 522-2-1 du code de la construction et de l’habitation, article L. 601-1 du code des ports maritimes, article L. 134-1 du code du tourisme, articles 122-5 et L. 122-12 du code de l’urbanisme, article 32 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, article 11 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d’orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine) : Coordinations résultant de la création des métropoles.....	68
<i>Article 6 bis</i> (article L. 5215-1 du code général des collectivités territoriales) : Abaissement du seuil de population applicable à la création de communautés urbaines.....	68
<i>Article 6 ter</i> (article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales) : Abaissement du seuil de population applicable à la création de communautés d’agglomération .....	68
<b>Chapitre II</b> : Pôles métropolitains.....	69
<i>Article 7</i> (titre III [nouveau] du livre septième de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales) : Création et régime juridique des pôles métropolitains.....	69

Chapitre III : Communes nouvelles .....	71
<i>Article 8</i> (chapitre III du titre Ier du livre Ier de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales) : Création d'une commune nouvelle pouvant comporter des communes déléguées .....	71
<i>Article 8 bis</i> : Rapport du Gouvernement sur les ressources financières susceptibles d'être perdues par les communes se regroupant au sein de communes nouvelles .....	72
<i>Article 9</i> (article 1638 du code général des impôts) : Adaptation de la législation fiscale à la création des communes nouvelles .....	72
<i>Article 10</i> (articles L. 2334-4, L. 2334-13, L. 2334-33, L. 2334-40, L. 5211-30 et L. 5211-35 du code général des collectivités territoriales) : Adaptation des règles de calcul des dotations de l'État à la création des communes nouvelles .....	72
<i>Article 11</i> : Maintien des règles actuellement applicables aux communes fusionnées .....	73
<i>Article 11 bis</i> (article L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales) : Abaissement du seuil de création facultative de conseils de quartier .....	73
Chapitre IV : Regroupement de départements et de régions .....	73
<i>Article 12</i> (chapitre IV [nouveau] du titre Ier du livre Ier de la troisième partie du code général des collectivités territoriales) : Regroupement de départements .....	73
<i>Article 12 bis</i> (article L. 4122-1-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Transfert d'un département d'une région à une autre .....	74
<i>Article 13</i> (article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales) : Assouplissement des règles applicables aux regroupements de régions .....	75
<i>Article 13 bis</i> (chapitre IV [nouveau] du titre II du livre Ier de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales) : Fusion entre une région et les départements qui la composent .....	76
<b>TITRE III – DÉVELOPPEMENT ET SIMPLIFICATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ</b> .....	77
Chapitre I <sup>er</sup> : Dispositions communes .....	77
<i>Article 14</i> (articles L. 5111-1 et L. 5210-1-1 A [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Définitions de la catégorie des groupements de collectivités territoriales et de celle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) .....	77
<i>Article 15</i> (article L. 5210-5 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Compétences communales susceptibles d'être exercées par un EPCI .....	77
Chapitre II : Achèvement et rationalisation de la carte de l'intercommunalité .....	78
Section 1 : <i>Schéma départemental de coopération intercommunale</i> .....	78
<i>Article 16</i> (article L. 5210-1-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Finalité, contenu et modalités d'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale .....	78
<i>Article 16 bis</i> : Possibilités d'intercommunalités discontinues en région parisienne .....	82
<i>Article 17</i> : Date butoir pour fixer le schéma départemental de coopération intercommunale .....	82
Section 2 : <i>Organisation et amélioration du fonctionnement de l'intercommunalité</i> .....	83
Sous-section 1 : <i>Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre</i> .....	83

<i>Article 18</i> (article L. 5210-1-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Rattachement d'office d'une commune à un EPCI à fiscalité propre .....	83
<i>Article 19</i> (article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales) : Impossibilité d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre en créant une discontinuité territoriale .....	84
<i>Article 19 bis A</i> (articles L. 5211-19 et L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales) : Délai de répartition des biens en cas de retrait d'une commune d'un EPCI .....	84
<i>Article 19 bis</i> (articles L. 5211-5 et L. 5211-5-1 du code général des collectivités territoriales) : Avis des communes sur les statuts d'un nouvel EPCI .....	85
<i>Article 20</i> (article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales) : Procédure de fusion entre EPCI .....	85
<i>Article 20 bis</i> : Continuité du service public en cas de substitution d'un EPCI à fiscalité propre à un EPCI sans fiscalité propre .....	85
<i>Article 20 ter</i> : Suppléance des délégués des communes dans les organes délibérants des EPCI .....	85
<i>Sous-section 2 : Syndicats de communes et syndicats mixtes</i> .....	86
<i>Article 21</i> (article L. 5111-6 [nouveau] et article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales) : Conditions permettant d'autoriser la création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte .....	86
<i>Article 21 bis</i> (article L. 5212-8 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Création éventuelle d'un collège des délégués des communes membres d'un syndicat de communes .....	86
<i>Article 22</i> (sous-section 2 de la section 5 du chapitre II du titre premier du livre II de la cinquième partie et article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales) : Fusion de syndicats de communes et de syndicats mixtes .....	86
<i>Article 23</i> (articles L. 5212-33, L. 5214-28, L. 5216-9 et L. 5721-7 du code général des collectivités territoriales) : Élargissement des cas de dissolution de plein droit des EPCI .....	87
<i>Article 24</i> (articles L. 5214-21, L. 5215-21, L. 5215-22, L. 5216-6 et L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales) : Substitution de la communauté de communes au syndicat de communes ou au syndicat mixte dont le périmètre est identique ou inclus .....	87
<i>Article 24 bis</i> (article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales) : Prise en compte de la population d'un EPCI à fiscalité propre pour le calcul des majorités qualifiées en cas d'inclusion partielle dans un syndicat mixte .....	87
<i>Article 24 ter</i> (article L. 5212-34 du code général des collectivités territoriales) : Modalités de consultation des conseils municipaux sur le projet préfectoral de dissolution d'un syndicat de communes .....	87
<i>Sous-section 3 : Pays</i> .....	88
<i>Article 25</i> (article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) : Suppression du statut législatif des pays .....	88
<i>Sous-section 4 : Commission départementale de la coopération intercommunale</i> .....	88
<i>Article 26</i> (article L. 5211-43 du code général des collectivités territoriales) : Rééquilibrage de la composition de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) .....	89

<i>Article 26 bis</i> (article L. 5211-44-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Représentation des communes et intercommunalités de montagne au sein de la CDCI.....	89
<i>Article 27</i> (article L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales) : Renforcement des attributions consultatives de la CDCI – Composition de la CDCI consultée sur une demande de retrait d’une communauté ou d’un syndicat de communes .....	90
<i>Sous-section 5 : Autres dispositions</i> .....	90
<i>Article 28</i> (article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales) : Renforcement de l’interdiction des tutelles entre collectivités territoriales pour l’attribution d’aides financières .....	90
<i>Article 28 bis</i> (article L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales) : Procédure administrative de dissolution et de liquidation des EPCI.....	90
<b>Section 3 : Dispositifs temporaires d’achèvement et de rationalisation de l’intercommunalité</b> .....	91
<i>Article 29</i> : Adaptation de la carte des EPCI à fiscalité propre au schéma départemental de coopération intercommunale .....	91
<i>Article 30</i> : Adaptation de la carte des syndicats de communes et syndicats mixtes au schéma départemental de coopération intercommunale.....	91
<b>Chapitre III : Renforcement de l’intercommunalité</b> .....	91
<i>Article 31</i> (article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales) : Pouvoirs de police pouvant être transférés au président d’un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.....	91
<i>Article 31 bis</i> (article L. 1331-10 du code de la santé publique) : Autorité compétente pour autoriser le déversement d’eaux usées autres que domestiques.....	92
<i>Article 32</i> (articles L. 5211-17, L. 5214-16, L. 5215-20 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales) : Règles de majorité applicables pour la définition des compétences des EPCI .....	92
<i>Article 33</i> (article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales) : Mises à disposition des services entre un EPCI et ses communes membres.....	92
<i>Article 34</i> (articles L. 5211-4-2 et L. 5211-4-3 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : Création de services communs entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres.....	92
<i>Article 34 bis A</i> (article L. 1116-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Mutualisation des services entre les collectivités territoriales et leurs établissements publics .....	93
<i>Article 34 bis</i> (article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales) : Conditions de création d’une autorité organisatrice de distribution d’électricité de taille départementale .....	93
<i>Article 34 ter</i> (article 1609 nonies C du code général des impôts) : Révision sexennale de l’attribution de compensation des communes membres d’une communauté d’agglomération ou d’une communauté urbaine percevant la taxe professionnelle .....	93
<i>Article 34 quater</i> (article L. 5211-28-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Création d’une dotation globale de fonctionnement unique. Attribution de la dotation de développement rural aux EPCI fusionnés .....	94

<b>TITRE IV – CLARIFICATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	94
<i>Article 35</i> : Principes généraux applicables à la répartition des compétences entre collectivités territoriales et à l’encadrement des financements croisés .....	94
<i>Après l’article 35</i> .....	96
<b>TITRE V – DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES</b> .....	96
<i>Article 36</i> : Entrée en vigueur de la disposition relative au conseiller territorial .....	96
<i>Article 37</i> : Entrée en vigueur des dispositions relatives à l’élection et à la composition des conseils communautaires .....	96
<i>Article 38</i> (article L. 2572-3-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Applicabilité à Mayotte des nouvelles règles relatives aux finances locales .....	98
<i>Article 39</i> (articles L. 5842-1, L. 5842-4, L. 5842-11 et L. 5842-18 du code général des collectivités territoriales) : Applicabilité à la Polynésie française de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales.....	98
<i>Article 40</i> : Habilitation du Gouvernement à adapter par voie d’ordonnance la disposition relative au conseiller territorial dans les départements et régions d’outre-mer de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique .....	98
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	99
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	105

MESDAMES, MESSIEURS,

Une réforme des collectivités territoriales concerne au premier chef des structures institutionnelles et des mécanismes éminemment juridiques. Dans la procédure législative, elle relève tout naturellement de la compétence de la Commission des Lois.

Toutefois, l'évolution du maillage territorial de l'espace national ne saurait se résumer à une docte analyse juridique. Par construction, une modification de l'architecture institutionnelle génère un impact en termes d'aménagement du territoire. La France concevrait différemment la présence territoriale de ses services publics si elle comptait moitié moins de communes ou si le département venait à s'effacer derrière la région.

Pour ces raisons, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a résolu de se saisir pour avis de la totalité du projet de loi de réforme des collectivités territoriale. Cela ne signifie pas qu'elle compte délivrer une opinion sur la totalité des dispositions que contient le texte. Un grand nombre d'entre elles sont de nature tout à fait technique et ne justifient pas un examen. Mais cette saisine globale permet d'aborder, outre des points particuliers de nature à susciter le débat, l'économie générale du texte et la philosophie qui le sous-tend.

Si la question de la répartition des compétences fera l'objet d'un prochain texte, comme d'ailleurs celle du mode de scrutin retenu pour la désignation des nouveaux élus institués, le projet de loi apporte sa pierre à l'édifice de la décentralisation en ouvrant un éventail d'options d'organisation aux assemblées et aux exécutifs locaux. Loin de projeter un cadre unique sur des territoires différents, il confie souvent aux premiers concernés le soin de décider du cadre institutionnel de leur vie commune, que ce soit par le truchement de leurs élus ou par la voie plus directe du référendum local.

Au-delà des quelques imperfections qu'il comporte et qui seront corrigées à l'occasion de la navette, c'est la raison pour laquelle **votre rapporteur pour avis se prononce en faveur de l'adoption de ce projet de réforme des collectivités territoriales.**



## I.— LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, ÉLÉMENTS FONDATEURS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

De la réalité socio-économique du territoire ou de sa structuration institutionnelle, on tenterait vainement de déterminer quel facteur détermine le plus l'autre. Les choix politiques opérés à travers des maillages successifs et superposés de l'espace français ont conduit à faire émerger des logiques territoriales autonomes et une répartition démographique organisée. Pour autant, le volontarisme décisionnel connaît des limites qui sont essentiellement celles du temps. Une fois appropriés et intégrés par les populations résidentes, les modes de vie s'imposent aux ambitions politiques. La modification des équilibres territoriaux, fruits de l'histoire, exige une lente maturation qui s'étend sur plusieurs générations. Il n'a pas suffi de décréter la revitalisation du « *désert français* » dont les forces vives se trouvaient, selon Jean-François Gravier, inéluctablement drainées vers la capitale, pour mettre fin à la prééminence de Paris dans l'organisation spatiale de la nation.

*« Aménager le territoire, c'est prendre conscience de l'espace français comme richesse et comme devoir »* considérait avec justesse Edgard Pisani. Cette sentence pourrait symboliser l'ambition que porte le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, considéré à travers le prisme de l'aménagement du territoire.

L'espace français est une richesse par la diversité de ses paysages, de ses ressources, de ses modes de vie. Il appartient à chacun de le mettre en valeur afin que tous en retirent des avantages. Cette diversité crée en retour un devoir, une obligation de respect des spécificités, qui n'est d'ailleurs pas exclusive d'une nécessaire solidarité entre les différentes composantes. C'est le principal défi à relever. Il s'exprime d'ailleurs dans l'ensemble des thématiques nationales et non dans les seules réflexions de prospective territoriale. Prendre en considération les particularismes de certaines régions peut conduire à des dispositions spéciales, jamais à des privilèges particuliers. Il ne s'agit finalement que de concilier la liberté et l'égalité, passions contradictoires du peuple français.

**Votre rapporteur pour avis estime que le projet de loi répond correctement à l'attente des populations en matière de gestion de proximité en permettant une adaptation du maillage territorial aux demandes locales, et qu'il maintient également un cadre légal destiné à garantir non pas une uniformité mais une cohérence globale dans l'ensemble du pays.**

### A.— UN TERRITOIRE DIVERS APPELLE DES STRUCTURES ADAPTÉES

La structuration de l'espace national en collectivités territoriales découle du croisement de plusieurs logiques dont l'histoire, l'État et la recherche d'une efficacité optimale de gestion ont été les ferments.

La première ligne de force est plus vieille que la République elle-même : elle traduit la volonté du pouvoir central de s'attacher durablement les territoires périphériques du domaine royal pour constituer un territoire vaste et néanmoins cohérent. L'Ancien Régime tenta d'imposer ainsi une administration centralisée, contrôlée depuis la capitale. L'édification d'un réseau routier de transport en étoile autour de Paris a inscrit dans le territoire cette position centrale, qui facilite le rayonnement de l'autorité autant qu'il favorise la concentration des hommes et des capitaux dans la ville vouée à dicter ses volontés au reste du pays. Les lignes ferroviaires ont depuis perpétué cette logique.

La Révolution ne bouleversa pas cette structure déjà établie et pratiquement parfaite à la fin du XVIIIe siècle d'un centre ordonnateur et de confins dominés. La *province* apparut alors, vocable péjoratif et caractéristique de la langue française, témoignant dans son étymologie d'une faible considération pour les provinciaux. L'issue de la confrontation entre fédéralistes et jacobins conduisit même à accroître le pouvoir républicain par l'anéantissement des fidélités locales qui pouvaient lui faire échec et servir de bastion contre sa volonté. Ainsi disparurent les duchés et comtés, accusés de jeter une ombre néfaste sur la seule qualité digne de considération, celle de citoyen.

La Révolution et l'Empire sont à l'origine des plus anciennes collectivités territoriales de la France contemporaine : les communes et les départements. A dire vrai, la trame des premières forme davantage un legs de l'histoire que la conséquence d'une volonté politique. Sans doute la nécessité impérieuse d'un échelon de proximité, capable de satisfaire aux premières attentes de la vie en collectivité sans toutefois requérir la présence permanente d'une administration, s'imposa-t-elle comme une évidence. Des anciennes paroisses sièges des registres d'état civil et lieu des impositions *per capita*, on conserva les délimitations pour ne changer que la dénomination. Dans chaque commune, un maire consignerait naissances, mariages et décès en un registre devenu laïque, tenu au nom de l'État. La France abrite encore ces quelque 36 000 communes qui en font une exception en Europe.

Les départements représentent au contraire une entreprise révolutionnaire. Voués à se substituer aux anciennes provinces des gouverneurs et des intendants pour une meilleure administration du territoire et un meilleur contrôle des administrés, ils étaient tracés de sorte que chacun puisse atteindre à cheval le chef-lieu en une journée pour effectuer les démarches et solliciter les services que la commune ne pouvait assurer. La carte des départements fut « jetée » sur la France depuis Paris. A l'origine purement technocratique, il suscita pourtant à terme un attachement sincère auprès des populations jusqu'à devenir le support d'une identité territoriale. Pourtant, avant d'être une collectivité dans la décentralisation, le département était avant tout un échelon de déconcentration, un lieu d'organisation des services de l'État. Alors que les communes forment une trame humaine sur le territoire, les départements constituent sa géographie administrative.

Sans revenir sur deux siècles d'histoire, il était important de poser ces éléments de compréhension. L'ancienneté des communes et des départements explique l'attachement que les populations ont pu concevoir à leur endroit. Ce sentiment est légitime, il doit être respecté. On le retrouve parfois avec une vigueur inattendue, par exemple pour préserver la mention des numéros des départements sur les plaques d'immatriculation des automobiles.<sup>(1)</sup> Mais cet âge implique aussi un décalage avec la modernité, voire une inadaptation avec les besoins d'aujourd'hui. L'industrialisation, les technologies et les moyens de communication ont rendu le cadre départemental fréquemment obsolète car exigü. Quant aux communes, l'urbanisation continue conjuguée aux effets de l'exode rural a affaibli la signification de leurs limites. Alors que certains conseils municipaux regroupent toute la population communale, des grandes villes absorbent peu à peu les agglomérations périphériques pour faire correspondre une unicité du pouvoir municipal à une contiguïté de l'espace urbain.

Plutôt que de redessiner un maillage en partie suranné, le pouvoir politique préféra instituer de nouvelles structures vouées à assumer les nouvelles compétences. Ainsi naquirent les régions en 1972, établissements publics devenus collectivités territoriales dix ans plus tard. Regroupant plusieurs départements pour constituer une masse critique, elles reçurent une prérogative en matière d'action et de développement économiques. Il ne s'agissait ni de remplacer le département ni de le dépasser, mais de compléter son action par une capacité d'investissement née de la mutualisation des moyens.

La coopération intercommunale est vieille de plus d'un siècle. Elle remonte à la loi du 22 mars 1890 créant le syndicat intercommunal à vocation unique. Les lois du 6 février 1992, du 12 juillet 1999 et du 13 août 2004 visent à améliorer son fonctionnement et à renforcer les collaborations qu'elle induit. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre permettent de faire émerger des solidarités organisées. A la différence toutefois des collectivités territoriales, les structures intercommunales sont dépourvues de clause générale de compétence : elles n'exercent que des tâches limitées en vertu du principe de spécialité. Les communautés urbaines, d'agglomération et de communes se distinguent en outre par leur niveau d'intégration afin de laisser subsister les communes de taille modeste.

Voilà tracée à grands traits la carte administrative française. Elle est en réalité éminemment plus complexe. D'une part, des associations s'inscrivent en dehors de ces cadres dans des logiques de projet : ce sont les pays, à l'origine censés préfigurer les rapprochements intercommunaux, et qui subsistent néanmoins en raison d'un bilan jugé positif sur le terrain. D'autre part, tous les services publics ne respectent pas le maillage général. La carte judiciaire est ainsi tout à fait distincte de la carte administrative : le nombre des tribunaux de grande instance varie suivant les départements, celui des cours d'appel suivant les

---

*(1) Les nouvelles plaques sont obligatoires depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009. La mention de l'origine régionale et départementale reste une option facultative. Il semble qu'elle soit majoritairement choisie.*

régions. De la même façon, il peut y avoir plusieurs académies dans une seule région. Enfin, les grandes agglomérations françaises disposent d'un statut spécial pour une meilleure présence des élus auprès des citoyens. <sup>(1)</sup>

La préservation des susceptibilités est un argument puissant en faveur du maintien des organes en place lorsque leurs fonctions se sont singulièrement restreintes. On pourrait croire aujourd'hui, quelque trente ans après la création des régions et alors que la carte intercommunale recouvre presque l'ensemble du territoire national, que le temps de supprimer communes et département est venu.

On aurait grandement tort.

**Votre rapporteur pour avis s'oppose à une vision de l'aménagement du territoire décidée à l'échelon national sans considération des spécificités locales, qui tendrait à considérer l'espace hexagonal comme un *jardin à la française*, homogène, taillé au cordeau dans une symétrie parfaite.**

Les interlocuteurs rencontrés au cours des auditions préparatoires, qui représentaient des structures territoriales diverses en termes de population et de moyens financiers, ont mis en avant des préoccupations relativement dissemblables qui ne sont que le reflet de la diversité du territoire. Il est certain que le département a un rôle restreint en Haute-Garonne où la ville de Toulouse polarise la majorité des activités, mais que son importance demeure capitale dans l'Ariège voisine, montagnarde et peu densément peuplée, dont les communes ne peuvent constituer une masse critique du fait des distances et des conditions de transport. De même, il est certain qu'une intercommunalité ne poursuit pas les mêmes objectifs en plaine, sur le littoral, dans une zone frontalière et en région parisienne. La fixation d'un seuil de population par la loi pour la constitution d'un EPCI n'aurait par exemple aucun sens si elle ne mentionnait expressément une option dérogatoire justifiée par les impératifs d'aménagement du territoire.

Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales comporte le grand avantage de prévoir quantité de mécanismes mais de ne jamais adopter les accents du commandement. Les procédures de fusion de communes, de regroupement de départements et de rattachement à une région sont laissées à la discrétion des élus locaux quand elles ne passent pas par la voie du référendum local. Quelques normes indiscutables sont fixées pour garantir un socle commun à chacun de sorte que l'égalité commune ne soit jamais menacée.

C'est finalement une logique qui se perpétue et qui forme la seconde ligne de force de l'aménagement du territoire après la construction par l'État central : la reconstruction par les citoyens de leur territoire vécu en fonction des besoins

---

(1) Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon, et des établissements publics de coopération intercommunale. Les facteurs historiques sont également présents : le pouvoir central avait supprimé la municipalité parisienne dont l'action à travers les époques s'étaient fréquemment révélée dangereuse, de la révolte d'Etienne Marcel à la Commune en passant par le rôle joué pendant la période révolutionnaire.

qu'ils ont eux mêmes identifiés, suivant des perspectives économiques choisies et des proximités de destin identifiées.

**Votre rapporteur pour avis fait sien le mot du ministre de l'Aménagement du territoire et de l'espace rural lors de sa venue devant la commission du développement durable : ce projet de loi est une *caisse à outils* à destination des élus locaux.**

## **B.— L'ÉMERGENCE DE DEUX COUPLES D'ACTEURS, ENTRE PROXIMITÉ ET PROSPECTIVE**

Commune, établissement public de coopération intercommunale, département et région sont les quatre degrés d'administration qui se superposent sur un même territoire. On sait la complexité grandissante que génèrent ces empilements et combien a pu être grande, par le passé ou dans de récents rapports, la volonté de simplifier la carte administrative en supprimant un échelon. Le département est le plus souvent visé car situé en milieu d'échelle, donc ni assez stratégique ni assez proche de la population. Il subit aussi la désaffection qui frappe la circonscription cantonale dans une France toujours plus urbanisée où le conseiller général peut manquer cruellement de visibilité.

Cette vision apparaît trop limpide pour ne pas se révéler excessivement simpliste. Les travaux préparatoires au présent rapport ont montré la pertinence de la persistance de l'échelon départemental dans les zones peu peuplées dans lesquelles les communes manquent de ressources et les intercommunalités de densité.

Le chiffre de 36 000 communes en France s'affiche comme l'autre lieu commun de la discussion territoriale. Un simple regard aux autres membres de l'Union européenne suffirait à constater leur caractère pléthorique, le nombre excessif d'élus locaux qu'elles exigent et, partant, la nécessité de les réunir dans un processus de concentration. Il faut se garder des conclusions trop hâtives. La France s'enrichit de sa diversité et de sa singularité ; les particularités de notre système institutionnel – local comme national – au regard de ce que pratiquent nos voisins ne justifient ni l'alignement sur une quantité restreinte de communes, ni l'abandon de la Ve République semi-parlementaire. En outre, la disponibilité et le dévouement des élus locaux s'avèrent précieuse pour s'assurer de la sécurité des populations lorsque se produit un événement imprévu (tempête, inondation, intempérie). Ces élus de terrain sont enfin indemnisés à un niveau bien moindre de ce que requerraient, pour le même rôle, des acteurs privés ou des fonctionnaires territoriaux.

Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales ne procède pas à la suppression autoritaire d'un échelon administratif. Il rapproche les quatre niveaux de décision en deux couples dans chacun desquels l'un sera chargé du suivi de proximité du territoire et l'autre de son développement stratégique et prospectif.

Au plus près des citoyens, la commune conserve son rôle multiséculaire de premier échelon de la vie en collectivité. Elle est ainsi la seule collectivité à laquelle resterait conférée une clause de compétence générale. Des dispositions sont prévues pour permettre l'émergence de communes nouvelles par rapprochement de municipalités, dans des conditions procédurales qui respectent absolument la volonté des habitants – et que le Sénat a sans doute rédigées d'une plume excessivement stricte pour envisager qu'elles puissent un jour être satisfaites. Il conviendra de revenir sur ces modalités.

La commune se lie à un EPCI pour obtenir une taille critique qui permette la mobilisation de ressources stratégiques et prospectives. Le texte déposé par le Gouvernement prévoit l'achèvement de la carte intercommunale dans laquelle subsiste toujours quelques enclaves, fruits d'égoïsmes locaux dont il faudra à terme avoir raison.

Le lien entre les deux échelons est assuré, comme à l'heure actuelle, par une direction de l'EPCI assurée par des élus des communes membres. Leur légitimité serait renforcée par un fléchage au moment de l'élection municipale, de sorte que l'intercommunalité soit identifiée comme un lieu de décision important par les citoyens.

**Votre rapporteur pour avis considère que, à l'exception notable du dispositif métropolitain des articles 5 et suivants, les dispositions prévues pour l'émergence d'un couple commune/intercommunalité peuvent faire consensus au prix de quelques aménagements. Il défendra en séance publique des amendements en ce sens s'ils n'ont pas prévalu par ailleurs.**

Un raisonnement similaire est orchestré pour la constitution du second couple d'acteurs sur les territoires, unissant le département et la région. Il a été dit qu'un mariage entre intercommunalité et département n'aurait pas été dépourvu de sens dans les régions faiblement peuplées de l'espace national. Quoique cette analyse présente une pertinence certaine par l'identification du canton au périmètre de l'EPCI, il n'aurait pas été opportun d'introduire un différentiel institutionnel en fonction de la densité rencontrée. Il apparaît plus simple de réunir région et département en zone rurale et montagnarde que de fusionner intercommunalité et département dans l'espace urbain.

Le département demeure le lieu d'expression des solidarités territoriales. Renforcé dans son rôle social, il devrait en retour se retirer de la sphère économique dès lors qu'une compétence exclusive aurait été attribuée par la loi à une autre collectivité, soit explicitement la région. Celle-ci pourrait alors se concentrer dans son rôle de stratégie et de développement économique.

Comme pour le couple précédent, le lien serait assuré par les élus. L'institution du conseiller territorial permet une mise en cohérence du dispositif : le même élu échappera à la tentation de mettre en œuvre des politiques concurrentes au sein des deux assemblées auxquelles il appartient.

**Votre rapporteur pour avis soutient l'initiative gouvernementale. Il n'est pas réaliste, tant par pragmatisme que du fait de l'attachement des citoyens, d'envisager fusionner de force des communes ou de supprimer d'autorité les départements. La voie de l'association en deux couples aux rôles déterminés permet de mettre les structures en synergie et d'aplanir les difficultés. L'apparition de solidarités de fait pourrait alors préfigurer, à long terme, une simplification en douceur de la carte administrative.**



## **II.— LE PROJET DE LOI DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, UNE « CAISSE À OUTILS »**

Les motivations présentées précédemment conduisent à engager une politique volontariste pour parfaire l'architecture institutionnelle des territoires sans remettre en cause les attachements légitimes des populations à leur cadre de vie. Le projet de loi s'y attache à travers un ensemble de mesures. On retiendra notamment la création du conseiller territorial symbolisant l'alliance du couple département/région, l'achèvement de l'intercommunalité pour une meilleure cohérence territoriale et l'ouverture de possibilités de fusion conditionnées à l'aval des citoyens pour faire correspondre l'espace institutionnel et le territoire vécu.

### **A.— MODERNISER : LA CRÉATION DU CONSEILLER TERRITORIAL**

Le premier chapitre du premier titre du projet de loi crée le mandat de conseiller territorial. Il se borne à poser le principe de son existence et il indique que les modalités de son élection sont conçues de façon à assurer la représentation des territoires, l'expression du pluralisme politique, la représentation démographique ainsi que la parité.

La fusion des départements et des régions n'est pas à l'ordre du jour. Son opportunité resterait d'ailleurs à démontrer. Si la région constitue l'échelon pertinent de gestion des problématiques liées au développement économique et aux grandes infrastructures de transport, le département conserve son avantage de proximité au regard des citoyens. Ce caractère lui est d'autant plus nécessaire que les prérogatives qui lui confère la loi en matière sociale impose de se trouver au plus proche du terrain. L'échelon départemental est en outre un territoire vécu auquel l'attachement des Français n'est plus à prouver.

**Votre rapporteur pour avis approuve par conséquent le choix de laisser subsister le département et la région dans une logique de complémentarité.**

Du reste, le débat politique a moins permis de mettre en lumière l'inutilité du département que l'obsolescence du canton. Nul ne peut nier que cette circonscription électorale peut conserver une certaine représentativité dans les zones rurales et montagnardes, mais que les territoires urbains ont le plus souvent oublié jusqu'à son existence. La modernisation des structures territoriales dans la continuité institutionnelle exige alors de redéfinir les modalités d'élection des conseillers généraux.

A cette ambition s'est ajoutée la volonté de faire émerger un couple département/région propre à éliminer les chevauchements et les conflits de compétences entre les deux collectivités.

Le projet de loi donne corps à cette décision en instituant un élu unique siégeant dans les deux collèges départemental et régional, assumant conjointement les fonctions de conseiller général et de conseiller territorial. Il pourrait replacer les thématiques départementales dans une vision régionale plus large, et inversement décider de la stratégie régionale sans perdre son lien avec les réalités du territoire. Il lutterait efficacement contre les actions concurrentes des collectivités en privilégiant son action départementale dans un cas, son action régionale dans l'autre. Cette solution présente également l'avantage de réduire le nombre de ces élus et de signifier la solidarité du monde politique avec les Français en période de crise économique.

**Votre rapporteur pour avis soutient l'institution du conseiller territorial comme instrument de rationalisation de l'action publique dans les territoires ruraux.**

Il n'appartient pas à votre rapporteur pour avis d'entrer dans un débat relatif au mode de scrutin. Ce sujet doit être abordé dans un prochain projet de loi. Le législateur demeure toutefois libre dans le texte en discussion des dispositions qu'il jugera opportune, aussi le précédent argument trouve-t-il sa limite. En revanche, il est clair que cette interrogation de droit électoral ne concerne que marginalement l'aménagement du territoire et la commission qui en a la charge au sein de l'Assemblée nationale.

On ne doit cependant pas négliger l'impact désastreux qu'aurait cette réforme sur les territoires peu densément peuplés si elle venait à entraîner la réduction du nombre des élus d'un département en deçà d'une limite ne permettant plus la gestion des affaires locales. Or si la représentativité démographique des élus locaux demeure un impératif absolu de la République dont on comprend que les juridictions constitutionnelle et administratives refusent de trop s'écarter, et si les élus territoriaux sont appelés à représenter à la fois leur département et la région qui l'abrite, la difficulté paraît significative. Dans les régions qui constatent une forte amplitude de peuplement de leurs départements, comment éviter, soit un département nanti d'un nombre insuffisant d'élus, soit une assemblée régionale rendue pléthorique par la présence de nombreux conseillers issus des départements très peuplés ?

**Votre rapporteur pour avis a noté avec intérêt l'engagement gouvernemental de maintenir un nombre minimal d'élus dans chaque département. Le mode de scrutin retenu pour leur élection devra cependant permettre d'éviter les écueils précédemment décrits.**

## **B.— RATIONALISER : L'ACHÈVEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ**

Le titre III, qui contient près de la moitié des dispositions du projet de loi, vise à permettre le développement et la simplification de l'intercommunalité. Les modifications qu'il apporte concernent toutes les catégories d'établissement

public de coopération intercommunale, mais aussi les structures annexes et les territoires de projet que sont les pays.

Les précisions apportées au code général des collectivités territoriales faciliteront sans doute le bon fonctionnement des mécanismes institutionnels. **Là encore toutefois, votre rapporteur pour avis estime que les dispositions concernées relèvent davantage de la technique juridique que d'une vision d'aménagement du territoire, et qu'il ne revient pas à la commission pour avis de les examiner en profondeur.**

Trois points spécifiques nécessitent toutefois une attention particulière.

La première modification notable figure au chapitre II du titre I<sup>er</sup> qui prévoit de renforcer la légitimité des élus communautaires en les identifiant au moment des élections municipales. Le dispositif envisagé permet de faire perdurer le principe de représentation des communes au sein des EPCI, qui ne deviennent donc pas un nouvel échelon de l'architecture territoriale. Il donne cependant une visibilité plus grande aux yeux de la population, ce qui semble essentiel pour faire émerger un couple commune/intercommunalité fort et décisionnaire. En outre, alors que les politiques mises en œuvre dans le cadre intercommunal gagnent en importance, les principes élémentaires de la démocratie commandent une évolution vers le suffrage universel direct. **Votre rapporteur pour avis a constaté au cours de ses auditions préparatoires que le texte issu du Sénat faisait consensus.**

Un deuxième ensemble d'évolutions concerne les modalités d'achèvement de la carte intercommunale qui apparaissent aux articles 16 et suivants. Le schéma départemental de coopération intercommunale sera un document précieux facilitant les travaux du représentant de l'État et de la commission départementale de coopération intercommunale. Son principe n'a pas été contesté, même si votre rapporteur pour avis souhaite inscrire le nécessaire respect de l'environnement parmi les orientations qui présideront à sa réalisation. La fixation d'un seuil de constitution des EPCI à 3 000 habitants soulève en revanche une interrogation. Ce nombre peut se révéler excessif dans des zones peu densément peuplées, rurales et montagnardes. Le Sénat a admis cet argument en dotant le préfet d'un pouvoir de dérogation « *pour tenir compte de la spécificité de certaines zones.* » Mais pour les autres territoires ne présentant pas d'éléments spécifiques justifiant une dérogation, la limite de 3 000 habitants apparaît exagérément basse. Il faut craindre qu'une communauté si faiblement peuplée ne dispose jamais des ressources matérielles nécessaires pour mener à bien son rôle intégrateur ni ses fonctions stratégiques et prospectives. Elle serait alors réduite à organiser la pénurie sans perspective d'évolution.

**Tout en renforçant les dérogations au bénéfice des zones peu denses, votre rapporteur pour avis suggère d'élever à 10 000 habitants le seuil de constitution des EPCI afin qu'ils puissent disposer des moyens de jouer leur rôle efficacement.** Les autres dispositions n'appellent aucune critique. Votre

rapporteur pour avis salue particulièrement l'article 18 conçu pour mettre un terme au phénomène des enclaves, communes isolées qui tardent à entrer dans un établissement public de coopération intercommunale.

L'article 25 a enfin suscité de nombreuses interrogations. En abrogeant l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, il porte atteinte à la base juridique des pays. Or ces territoires de projet ont souvent démontré leur pertinence et leur efficacité, facilitant les discussions et les mutualisations entre des collectivités qui en leur absence peinaient à se rencontrer. Ils jouaient également un rôle d'entraînement pour créer des solidarités de fait sur lesquelles ont pu se bâtir des établissements publics de coopération intercommunale. De surcroît, les pays ne génèrent aucune charge financière fixe et leur suppression ne saurait être justifiée par des préoccupations d'économie des deniers publics.

**Votre rapporteur pour avis a été rassuré par les précisions apportées devant la Commission du développement durable par le ministre Michel Mercier :** « *Le projet de loi en supprime le fondement légal, de sorte que ceux qui existent déjà pourront se maintenir. Simplement, on ne pourra pas en créer de nouveaux.* » Il est probable en effet que les territoires qui ont perçu un intérêt à se constituer en pays y ont procédé de longue date ; il est tout aussi envisageable que la suppression de la base légale de création des pays ne fermerait cette voie qu'aux collectivités qui ne souhaitent pas l'emprunter. Cette position peut satisfaire tout le monde. **Votre rapporteur pour avis défendra cependant un amendement explicitant la rédaction actuelle de l'article 25 dans le sens avancé par le ministre.**

### C.— ÉVOLUER : LES FUSIONS DE COLLECTIVITÉS

Le projet de loi envisage également une série de mesures permettant de procéder à la fusion de collectivités et de modifier les périmètres régionaux.

L'article 12 prévoit un regroupement de départements à l'initiative de leurs conseils généraux. Les populations locales doivent consentir à cette réunion par un référendum local dont la validation exigea une participation de 50% au moins des électeurs inscrits. Un décret en Conseil d'Etat sanctionne la procédure.

L'article 13 institue une procédure similaire pour un regroupement de régions, tandis que l'article 12 *bis* envisage le rattachement d'un département à une région limitrophe, et l'article 13 *bis* la fusion d'une région et des départements qui la composent en une collectivité unique. Des majorités qualifiées sont toujours exigées dans les opérations référendaires pour s'assurer de l'accord plein et entier des populations locales.

**Votre rapporteur pour avis souscrit à ces évolutions législatives qui permettent aux élus et aux populations de déterminer l'organisation territoriale de leur choix. Les collectivités sont des lieux de vie qui font l'objet**

**d'une appropriation identitaire. Leur évolution dans le temps ne doit pas surprendre.**

L'article 8 soulève une plus grande difficulté bien qu'il procède de la même logique que les précédents. En instituant des « communes nouvelles », il cherche à donner de nouveaux instruments juridiques pour réunir des communes. Or celles-ci forment l'échelon élémentaire de la vie publique et elles recueillent en conséquence l'attachement le plus fort de la part des citoyens. De surcroît, le maillage fin du territoire national par un réseau de communes et d'élus municipaux en nombre important apparaît comme un atout et non comme un handicap en termes d'aménagement du territoire. Il ne doit s'agir en aucun cas de contraindre les collectivités à se réunir contre leur gré et au mépris de la volonté populaire.

Le gouvernement a assuré que tel n'était pas l'objet du projet de loi. Force est de constater qu'il n'a pas convaincu le Sénat, qui a encadré la procédure de garde-fous très exigeants. Il faut notamment toujours organiser une consultation référendaire soumise à une double majorité de 50% des suffrages exprimés représentant au moins 25% des électeurs inscrits, et ce dans chaque commune concernée. Un accord unanime des conseils municipaux n'adoucit pas cette prescription. Il est donc à craindre que, si le texte venait à être voté en l'état, fort peu de communes nouvelles puissent jamais voir le jour.

**Votre rapporteur pour avis considère dommageable cette approche extrêmement restrictive. Dans la perspective de l'émergence d'un couple commune/intercommunalité, il est nécessaire de donner à chacune de ces entités les moyens juridiques de mener à bien un projet territorial. Ce ne sera pas le cas si le Parlement avalise une procédure vouée à ne jamais être employée.**



### III.— L'ORGANISATION DES MÉTROPOLES, UNE AMBITION INASSOUVIE

Les dispositions relatives à l'intercommunalité contenues par le projet de loi ne s'arrêtent pas à un achèvement et une simplification des formes et procédures existantes. Le texte présente l'ambition de structurer l'espace national autour de pôles urbains cohérents. A cette fin, il porte création d'une nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale spécialement destinée aux grandes villes, les *métropoles*. Il imagine aussi un mécanisme de solidarité novateur pour les ensembles urbains moins concentrés ou polycentrés, les *pôles métropolitains*.

#### A.— QUELLES MÉTROPOLES POUR QUELS TERRITOIRES ?

Les articles 5 et suivants du projet de loi réservent le statut de métropole aux « *ensembles de plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave* » comptant une population d'au moins 450 000 personnes. Ces nouveaux établissements publics de coopération intercommunale exercent des compétences élargies normalement conférées aux communes qui les composent, au département et à la région. Certains transferts sont contractuels mais la loi fixe une base minimale.

La première remarque qui s'impose à la réflexion est d'ordre purement sémantique. Quel que soit le volontarisme politique du pouvoir national et des élus locaux, il ne suffit pas de se proclamer métropole pour jouir du rayonnement international et de la prospérité économique qui s'attachent à ce terme dans l'imaginaire collectif.

La qualification métropolitaine et la dévolution de pouvoirs spécifiques et étendus ne peuvent légitimement procéder que du constat de l'influence majeure qu'exerce une agglomération sur la scène européenne et internationale. Seules quelques cités peuvent y prétendre en France : Paris (qui jouit de toutes façons d'un statut dérogatoire), Lyon, Lille et Marseille. Ces ensembles urbains disposent à la fois du poids démographique et des prérogatives fonctionnelles d'une métropole. Ce sont toujours des centres culturels, des pôles universitaires, des nœuds d'infrastructures.

Or les termes du projet de loi issu du Sénat conduisent à parsemer la France de « *métropoles* » qui ne sont en fait que des grandes villes dont on ne peut supposer, sans remettre en cause leur rôle structurant sur un espace régional, qu'elles exercent une influence notable sur les affaires du monde. Du reste, le seuil de 450 000 habitants n'a été retenu que pour permettre la qualification de Strasbourg eu égard à la présence sur son territoire du Parlement européen.

**EPCI LES PLUS PEUPLÉS AU 1<sup>er</sup> JANVIER 2010**

<b>Département</b>	<b>Nom de l'EPCI</b>	<b>Population totale</b>
69	CU de Lyon (Grand Lyon)	1 277 218
59	CU de Lille Métropole	1 123 661
13	CU Marseille Provence Métropole	1 048 719
33	CU de Bordeaux	719 489
31	CU du Grand Toulouse	665 859
44	CU Nantes Métropole	595 902
6	CU Nice - Côte d'Azur	535 543
76	CA Rouen-Elbeuf-Austreberthe	494 382
67	CU de Strasbourg	474 524
83	CA Toulon Provence Méditerranée	429 390
34	CA Montpellier Agglomération	415 000
38	CA Grenoble Alpes Métropole	403 905
93	CA Est Ensemble	397 836
35	CA Rennes Métropole	397 717
42	CA de Saint Etienne Métropole	383 211
13	CA du Pays d'Aix-en-Provence	364 402

Source : DGCL ; INSEE.

Le dispositif tel qu'il est présenté à l'Assemblée nationale semble faire l'unanimité contre lui. Aucune des auditions conduites par votre rapporteur n'a conduit à approuver le seuil de 450 000 habitants. Certains interlocuteurs l'ont jugé trop élevé dans la mesure où il conduit à exclure de son bénéfice une zone couvrant le centre de la France, de Paris à Toulouse et à Lyon, dont aucune ville ne serait éligible au statut de métropole, et qui se trouverait par conséquent pénalisée dans son développement. D'autres ont dénoncé la tentation de multiplier sur le territoire national ce qui serait dans le discours des métropoles et dans les faits des grandes villes à vocation simplement régionale, ce que confirmerait un transfert de compétences finalement assez décevant dans son ampleur.

**Votre rapporteur pour avis juge les deux objections fondées du point de vue de l'aménagement du territoire. Il est nécessaire au pays de disposer d'un réseau relativement dense de grandes villes formant une armature pour le développement régional. Il est tout aussi important de donner des armes aux centres de rayonnement continental et international, en nombre nettement plus restreint, pour qu'ils exercent une attraction forte dont les**

**avantages dépassent largement la zone d'établissement de leur population. En ne tranchant pas entre ces deux logiques, le dispositif du projet de loi se condamne à demeurer au milieu du gué.**

Le mécanisme des articles 5 et suivants soulève d'autres questions en termes de cohérence institutionnelle et d'aménagement du territoire. Il existe un risque non négligeable de voir les métropoles entrer en concurrence avec les collectivités de niveau supérieur, jusqu'à les priver de leur terrain et de leurs moyens d'action. Le cas de la région Provence Alpes Côte d'Azur a été particulièrement éclairant. Si le seuil de constitution demeurerait inchangé, elle verrait se constituer en son sein trois ensembles métropolitains autour de Marseille, Nice et dans un avenir proche Toulon. <sup>(1)</sup> Toute la bande littorale ou presque, qui concentre l'écrasante majorité de la richesse économique, pourrait ainsi être gérée par les ensembles urbains à leur profit. Il ne resterait plus à l'autorité régionale que l'arrière-pays et les contreforts alpins, peu peuplés et économiquement moins avancés. On pourrait légitimement craindre une scission de l'espace régional et l'abandon des solidarités territoriales, en parfaite violation des principes élémentaires de l'aménagement du territoire.

Les amendements sénatoriaux apportés au texte gouvernemental posent un autre problème. L'article L. 5215-1 du code général des collectivités territoriales réserve normalement le statut légal de communauté urbaine aux EPCI de plus de 500 000 habitants. Considérant qu'il serait pour le moins illogique que le seuil métropolitain soit inférieur à la limite de formation des communautés urbaines, le Sénat a introduit dans le projet de loi un article 6 *bis* qui unifie les deux seuils à 450 000 habitants. Comment et pourquoi la loi instituerait-elle deux régimes intercommunaux concurrents – et de surcroît particulièrement voisins – à destination des mêmes ensembles urbains ? Ne serait-il pas plus pertinent d'abaisser plus franchement le seuil de constitution des communautés urbaines pour les rendre accessible aux grandes villes à vocation régionale, tout en réservant le cadre métropolitain aux ensembles de plus grande ampleur ?

**Votre rapporteur pour avis propose de limiter le dispositif métropolitain aux espaces urbains regroupant en leur sein plus d'un million d'habitants. Cette suggestion s'explique autant par des raisons procédurales que par une volonté de fond. Corsetée dans les frontières étroites de la recevabilité financière, l'Assemblée nationale n'est en mesure ni d'abaisser les seuils de formation des communautés urbaines et des métropoles, ni de renforcer les compétences de ces dernières pour en faire de véritables pôles de développement.**

Il convient dès lors de provoquer une réaction du Gouvernement, seul à même d'affranchir la réflexion des contingences procédurales de l'article 40 de la Constitution. En élevant fortement l'exigence de population nécessaire à la

---

(1) La communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée compte une population de près de 430 000 habitants, en progression constante.

formation d'une métropole, on peut espérer susciter une volonté de doter ces superstructures de compétences à leur mesure. Il resterait alors à évoquer le cas des grandes villes régionales, qui pourraient utilement se voir confier des prérogatives spécifiques.

Il demeure certain que la rédaction actuelle ne répond en rien aux enjeux d'aménagement du territoire et qu'elle suscitera davantage de difficultés qu'elle n'apportera de souplesse. Les pôles métropolitains, heureusement, s'inscrivent dans une logique coopérative bien différente.

## **B.— LA SOUPLESSE BIENVENUE DES PÔLES MÉTROPOLITAINS**

Le pôle métropolitain apparaît à l'article 7 du projet de loi. Structure volontariste prenant la forme d'un établissement public regroupant des EPCI dans un ensemble de plus de 300 000 habitants. L'un d'entre eux compte plus de 150 000 habitants. Créé à leur demande expresse, il exerce en commun les compétences que ceux-ci lui délèguent sans bénéficier de transfert de la région ou du département. Il se rapproche ainsi du syndicat mixte fermé.

Cette nouvelle forme d'organisation ouverte par la loi entre parfaitement dans la logique de constitution d'une « boîte à outils » à l'usage des élus locaux. **D'abord dubitatif, votre rapporteur pour avis a été convaincu de l'intérêt de la mesure par ses auditions préparatoires.** Le chef-lieu du département rhodanien envisage en effet de se constituer en pôle métropolitain allant de l'Isère à la Loire pour édifier un réseau de transport qui corresponde au territoire vécu de la population et non aux délimitations administratives. Les villes de Lorraine – autour de Metz, Nancy et Thionville – auraient également fait part de leur volonté de recourir à ce dispositif.

Le pôle métropolitain paraît pouvoir s'adapter à un éventail important de situation, des villes moyennes de quelques centaines de milliers d'habitant à un grand ensemble comme la région lyonnaise. Le fait que le maire de Lyon avoue explicitement sa préférence pour le pôle métropolitain de l'article 7, et son relatif désintérêt pour la métropole de l'article 5, conduit à s'interroger plus encore sur la bonne conception de ce dispositif et sur son adaptation aux défis rencontrés par les élus locaux. Il serait définitivement plus sage de doter les métropoles de compétences plus larges et de cibler des communautés plus importantes en nombre. Le pôle métropolitain constituerait pour sa part une étape dans le rapprochement d'EPCI de taille moyenne pouvant, à terme, donner naissance à une structure unique plus imposante qui puisse prétendre au statut de métropole.

**Votre rapporteur pour avis approuve largement la création des pôles métropolitains, à une légère réserve près. Comme il ne semble pas dans la philosophie de la mesure que celui-ci se construise dans une logique de centre et de périphérie, il n'est pas opportun d'exiger qu'un des EPCI fondateur compte plus de 150 000 habitants. Un amendement sera déposé pour abaisser ce seuil afin d'accroître encore le nombre de territoires éligibles au dispositif.**

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I.— AUDITION DE M. MICHEL MERCIER, MINISTRE DE L'ESPACE RURAL ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La commission a entendu **M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi, adopté par le Sénat, de réforme des collectivités territoriales** (n° 2280) (*M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis*) au cours de sa réunion du mercredi 31 mars 2010.

**M. le président Christian Jacob.** Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, sur le projet de loi, adopté par le Sénat, de réforme des collectivités territoriales.

J'ai souhaité que la commission soit saisie pour avis sur les textes touchant à la réforme des collectivités parce que les changements envisagés auront des effets importants pour nos territoires, que nous avons le souci de développer et valoriser. Celui que nous examinons aujourd'hui pose le principe d'un mandat de conseiller territorial, de la création de métropoles, du développement de l'intercommunalité et d'une alliance entre départements et régions. D'autres textes préciseront les compétences et le mode de scrutin.

C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité vous entendre, monsieur le ministre. Je vous donne la parole pour une présentation globale du projet de loi.

**M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.** Je vous remercie, monsieur le président, de m'avoir invité pour dialoguer avec les membres de votre Commission sur cette deuxième loi de réforme territoriale.

Cette réforme, très attendue, a fait l'objet d'un riche débat au Sénat car elle cristallise à la fois les espoirs et les inquiétudes. Je m'exprime devant vous en tant que ministre mais, pour pratiquer depuis quarante ans comme élu local toutes formes de collectivités, je connais à la fois leurs acquis et leurs besoins de réforme. Je peux comprendre que le fait de passer à un système nouveau puisse générer des craintes, même si celles-ci portent plus sur les enjeux financiers que sur les changements institutionnels.

Cette réforme, attendue par la population soucieuse d'une plus grande cohérence dans l'action locale, se déclinera en trois projets de loi ordinaires et un projet de loi organique.

Vous avez déjà adopté, au début de cette année, le projet de loi organisant un renouvellement concomitant des conseils généraux et des conseils régionaux. Le projet de loi qui fait l'objet de notre réunion d'aujourd'hui a trait au volet institutionnel de la réforme. Un autre texte précisera les compétences des

départements et des régions. Les services du ministère de l'Intérieur travaillent en ce moment à son élaboration, de façon à ce que l'Assemblée nationale puisse disposer, comme le ministre de l'Intérieur s'y est engagé, des ébauches de ce texte avant l'examen du présent projet de loi. Un autre texte précisera le mode d'élection des conseillers territoriaux. Je ne doute pas qu'il suscitera les passions.

Le présent projet a fait l'objet d'un long débat au Sénat – il a duré 66 heures ! Son économie générale a été approuvée, notamment le principe d'un mandat de conseiller territorial, ce qui n'était pas évident au départ. Ce texte, en l'état actuel, est en retrait sur un certain nombre de points par rapport à l'ambition initiale du Gouvernement. Il y a donc matière à débat.

La réforme institutionnelle vise à donner aux élus les moyens de rendre le gouvernement du territoire plus lisible en renforçant la convergence des politiques publiques. Elle permettra d'améliorer la cohérence et la coopération entre les collectivités. Nous souhaitons renforcer les moyens d'une gouvernance pluri-niveaux comme celle qui existe dans la plupart des pays européens.

Cette évolution concerne également l'État, qui devra encore davantage intégrer les collectivités dans la conception et la mise en œuvre des politiques engagées, notamment à travers des engagements contractuels. Le Gouvernement développe une vision de l'organisation territoriale organisée autour de trois axes complémentaires : des territoires urbains, denses, mieux structurés et plus compétitifs ; une alliance entre départements et régions mieux articulée et complémentaire ; et un binôme entre communes et intercommunalités renforcé.

Nous avons besoin d'un outil pour gérer de façon plus efficace les territoires urbains très denses. Les grandes villes et les agglomérations, pièces essentielles de notre armature territoriale, doivent mieux s'organiser. La mondialisation donne une place centrale aux métropoles. Or la France est insuffisamment dotée de ce point de vue. C'est pourquoi le Gouvernement propose de développer des métropoles fortes, très intégrées sur les plans financier et des compétences.

Lors de l'élaboration du projet de loi, nous avons opté, après de longs débats, pour des métropoles établissements publics de coopération intercommunale. Cela revenait à conserver les communes mais les métropoles devaient être mieux intégrées que les actuels EPCI.

Dans l'esprit du Gouvernement, il ne s'agit pas de couvrir la France de métropoles. Ce n'est pas un problème de prestige ! Une métropole doit répondre à des critères en termes de population et de fonctions – recherche, enseignement supérieur, économie. Si on se laissait aller à créer autant de métropoles qu'il y a de clochers dans ce pays, ce ne serait pas la peine. Les métropoles doivent être des lieux de création de richesses dont puisse bénéficier tout le pays alentour.

Après l'examen par le Sénat, les métropoles ont été réduites à des communautés de communes dont on a changé le nom. Nous sommes bien loin de

l'objectif du Gouvernement. Certes, nous n'étions pas allés jusqu'à retenir le modèle, proposé par M. Balladur, d'une métropole qui aurait absorbé les communes et le département. Mais nous avons conçu des métropoles fortes et très intégrées à qui nous souhaitions confier certaines compétences du département, voire de la région. Il y a donc là matière à discussion et à progrès.

La deuxième innovation du texte est de proposer une alliance départements/région qui se concrétise par la création d'un mandat de conseiller territorial, ce qui signifie les mêmes élus pour le département et la région. Ce renforcement est justifié par le fait que ces collectivités, même si elles ont des champs de compétences obligatoires distincts – plus sociales pour le département, plus économiques pour la région –, ont des domaines d'action communs.

Nous nous sommes interrogés longtemps sur l'opportunité de supprimer un niveau. Des spécialistes des collectivités locales se plaignent régulièrement qu'il y ait trop d'échelons dans le système français. Mais, quand on compare la France avec les autres pays européens, même si cette comparaison a ses limites puisque notre pays est le moins tenté de tous par le fédéralisme, on s'aperçoit qu'il n'y a pas de grandes différences.

Pouvait-on supprimer les départements ? C'est très difficile parce qu'ils sont ancrés dans la vie des gens au point que l'on s'identifie à travers le numéro d'immatriculation de son véhicule. Nous nous sommes aperçus que le département était entré, au fil de l'histoire, dans les esprits et qu'il était très difficile de le supprimer.

Pouvait-on supprimer les régions ? À tort ou à raison, elles apparaissent comme modernes et, pour ce motif, ne peuvent pas non plus être supprimées.

Devant ce double constat, le Gouvernement a décidé de garder la région comme le département et de les rapprocher par la création du conseiller territorial. Je ne doute pas qu'il y aura de nombreuses questions à ce sujet. C'est pourquoi je passe à l'innovation suivante du texte, qui est le renforcement de l'intercommunalité.

Celle-ci a été un succès. Elle a permis de passer un cap en obligeant les communes à travailler et à mener des projets ensemble. Elle a cependant besoin d'être améliorée.

Premièrement, elle doit être généralisée sur l'ensemble du territoire car il reste encore des espaces restés à l'écart.

Deuxièmement, elle doit être plus démocratique. Elle est, en effet, devenue un peu trop technocratique. On a créé des chargés de mission, qui font bien leur travail, mais qui sont déconnectés des citoyens. Il me paraît donc bien que les citoyens puissent élire et contrôler les délégués qui gèrent ces intercommunalités. Pour susciter encore plus de questions, j'ajoute, avec une pointe de provocation, que l'augmentation des impôts des collectivités locales est

essentiellement due à l'intercommunalité. Je tiens à votre disposition les chiffres qui le prouvent.

Nous proposons également de revoir les périmètres dans le cadre de la conférence départementale de coopération intercommunale et en donnant aux préfets des pouvoirs particuliers à cet effet.

Nous nous sommes demandé s'il fallait aller plus loin et traiter d'un sujet hautement tabou, à savoir du nombre de communes en France. Y en a-t-il trop ? La réponse est probablement oui. Faut-il les fusionner ? La réponse est plus difficile.

Le projet de loi ne prévoit donc pas de fusions autoritaires, mais il offre aux communes qui le souhaitent la possibilité de se regrouper en supprimant un aspect rebutant de la loi Marcellin. Celle-ci présente en effet l'inconvénient pratique que seule la commune centre peut choisir le maire : comme c'est le conseil municipal qui l'élit, celui-ci est forcément issu de la commune la plus importante. Il est proposé que les maires des communes déléguées conservent un certain nombre de compétences, un peu sur le modèle des maires d'arrondissement à Marseille, Lyon et à Paris.

Tel est l'essentiel de l'organisation institutionnelle du projet de loi après son passage au Sénat.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Je vous remercie, monsieur le ministre, pour cette présentation à la fois concise et exhaustive. Comme le président l'a précisé, c'est sous l'angle de l'aménagement du territoire que notre commission examinera les textes sur la réforme territoriale. Les trois points principaux du présent texte que sont les métropoles, le couple départements/région et le couple communauté/communes donnent à l'organisation de notre territoire une nouvelle inflexion, dont il nous paraît important de mesurer l'impact.

Ma première série de questions porte sur les métropoles.

L'abaissement du seuil démographique, qui offre l'opportunité à de nombreuses grandes villes de se transformer en métropoles, ne fait-il pas courir un risque aux régions ? Je prends un exemple. Imaginons qu'il y ait trois métropoles en région PACA : Nice, Toulon et Marseille. La région PACA devra consacrer l'essentiel de son activité à l'arrière-pays, peu dense, alors que l'essentiel des ressources seront transférées aux métropoles de la zone littorale.

Par ailleurs, un rapide survol des agglomérations de plus de 450 000 habitants montre qu'il y aura une gigantesque bulle à l'intérieur de notre pays, allant de Dijon à Bordeaux et d'Orléans à Toulouse, dépourvue de métropole. Je sais bien qu'on peut vivre en dehors d'une métropole. Je suis élu d'un secteur rural où il n'y a pas une commune qui dépasse 5 000 habitants et mes concitoyens de la Somme vivent bien. Il y a quand même un effet de concentration et

d'attractivité des richesses sur les métropoles qui peut poser des problèmes en termes d'aménagement du territoire.

Ma deuxième question a trait aux fusions de communes. J'ai été pendant vingt et un ans maire d'une petite commune qui était fusionnée, selon la loi Marcellin, à une autre commune de même taille. Cela n'a pas été facile, ce qui me laisse penser qu'à une taille supérieure, cela doit l'être encore moins. Le processus de fusion de communes, tel qu'il a été adopté par le Sénat, me semble tellement exigeant que je me demande s'il est voué à fonctionner un jour.

Ma troisième question concerne les pays. Il est exact qu'un trop grand nombre de niveaux nuit à la lisibilité de l'action. C'est compliqué et parfois coûteux car cela impose des moyens financiers. Cela étant, il n'est pas absurde que des communautés de communes travaillent ensemble à des actions de long terme sur leur territoire. Si la création de nouveaux pays n'est pas prévue, quel mécanisme les remplacera ? Ne va-t-on pas obliger les élus à réfléchir à un nouveau processus permettant aux communautés de communes de coopérer avec le voisin quand elles auront à le faire ? Ne va-t-on pas se priver des conseils de développement, qui sont pourtant des moyens intéressants de réunir les forces vives, notamment en zone rurale ? Le concept de conseil de développement est assez « *grenellien* ». Rassembler des gens pour réfléchir à l'avenir de la société civile présente un intérêt certain.

Ma dernière question porte sur les spécificités territoriales. Notre pays n'est pas un bloc homogène. Le souci républicain centralisateur, qui a fait de ce pays ce qu'il est, est encore très présent dans nos esprits. Il n'a pas gommé les spécificités locales. La montagne en est l'exemple type ; la vie dans ces zones est tellement particulière qu'il est spécifié, dans la loi montagne, que toute loi concernant les collectivités territoriales devait tenir compte de la spécificité des problématiques rencontrées. La singularité des zones du littoral n'est pas moindre puisqu'elles doivent concilier urbanisation et fragilité des milieux. On pourrait multiplier les exemples. La concentration urbaine est également une donnée qui mérite d'être traitée à part. C'est d'ailleurs l'objet de la création de métropoles. Les spécificités territoriales sont-elles suffisamment prises en compte dans le projet de loi tel qu'il nous revient du Sénat ? Ne pourraient-elles pas l'être davantage ?

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Monsieur le ministre, il est tout à fait naturel que notre commission soit saisie pour avis sur ce projet de loi car, sans les collectivités territoriales, il n'y aurait pas de politique d'aménagement du territoire. Toute action en ce domaine est conduite en partenariat soit avec l'Europe, soit avec les collectivités territoriales. Cela vaut pour les politiques d'aménagement local comme pour les grandes infrastructures – même si cela ne devrait pas l'être. Or le projet de loi que nous examinons est la mort de ces politiques, du fait notamment de la suppression de la clause de compétence générale.

Les attentes concernant ce projet de loi sont effectivement grandes. Mais le texte n'y répond pas. Il suscite par contre de nombreuses craintes. Je peux vous dire qu'au sein de l'association des départements de France, elles sont partagées par tout l'échiquier politique.

Vous nous avez dit que cette réforme était très demandée par nos concitoyens. En tant qu'élue de terrain, je n'ai encore vu aucun citoyen me demander quand serait mise en place la réforme territoriale. Ils me font part régulièrement de leurs inquiétudes pour l'avenir de leurs enfants, pour l'emploi ou pour leur pouvoir d'achat. Mais aucun ne s'est inquiété de ce que la mise à deux fois deux voies de la route Centre Europe Atlantique soit financée par l'Europe, par l'État, par la région et par le département. Par contre, ils déplorent tous que les travaux n'aillent pas assez vite et ils me demandent quand ceux-ci seront terminés.

Il faut être sérieux, monsieur le ministre. Nos concitoyens se fichent complètement de « qui fait quoi ». Ils veulent que le pays fonctionne et que les chantiers prévus avancent.

Je passerai maintenant en revue les présupposés affichés de la réforme des collectivités territoriales.

La réforme aurait pour but de contenir le coût de la démocratie locale car les élus locaux seraient trop nombreux et coûteraient trop cher. C'est faux. Le coût de la démocratie locale représente 0,3 % des budgets de fonctionnement des collectivités locales.

La dette publique de ce pays serait liée aux collectivités locales. C'est faux. Moins d'un dixième de la dette publique provient des collectivités locales et je précise à l'intention de l'ancien président du conseil général que vous êtes, monsieur le ministre, que la dette des départements ne représente que 3 % de ces 10 %. Le coût de la démocratie locale est donc un faux prétexte.

La réforme permettrait la simplification d'un soi-disant millefeuille territorial. Vous avez vous-même reconnu, monsieur le ministre, qu'il n'y avait pas plus de millefeuille territorial dans notre pays que dans d'autres États d'Europe. La question n'est pas là. J'observe au demeurant que le texte, non seulement ne va rien simplifier, mais va même compliquer le système en rajoutant les métropoles et les communes nouvelles.

La réforme permettrait une clarification des compétences. Le projet de loi que nous examinons ne clarifie aucune compétence puisqu'on fait passer la charrue avant les bœufs. Le texte en question sera examiné après celui-ci.

Comme on le voit, aucun des présupposés de la réforme ne trouve de réponse dans ce texte.

Si l'intercommunalité sort peut-être gagnante de cette réforme – et encore, il faut voir à quel prix –, il y a beaucoup de perdants : la commune, le

département, la région et, plus grave encore, la démocratie locale et, au final, nos concitoyens, qui ne s'y trompent pas.

Le Gouvernement a voulu faire croire que ce texte ne concernait que les élus. Nos concitoyens commencent à comprendre que la réforme, ayant des répercussions sur leur vie quotidienne, ils sont concernés au premier chef. Le projet de loi entraîne une perte de capacité d'intervention de leur collectivité locale. La suppression de la clause de compétence générale et la mise sous tutelle financière des collectivités locales enlèvent à ces dernières toute autonomie fiscale et tout pouvoir de décision. La proximité des élus avec leurs administrés est remise en cause par la création du conseiller territorial, qui est un non-sens absolu, une aberration totale tant dans son mode d'élection que dans ses fonctions.

Les « couples à trois » qu'il aurait fallu favoriser, monsieur le ministre, sont, pour l'action locale, l'association communes/intercommunalité/département et, pour la planification, la prospective et la recherche, l'association régions/État/Europe. Voilà une réforme qui aurait été de bon sens. Mais le rapprochement départements/région est un non-sens absolu. Les conseillers territoriaux seront des élus hybrides sur un territoire inconsistant. Une autre grande perdante, monsieur le ministre, sera la parité. Or, tout le monde sait que je n'en fais pas mon cheval de bataille.

M. Balladur voulait voir l'évaporation des départements et des communes. C'est ce qui est en train de se passer avec ce texte.

Lors d'une réunion que j'ai organisée dernièrement dans mon département, où étaient invités aussi bien des présidents de conseils généraux et des maires de tous bords que des professionnels et des représentants du monde associatif, le président des maires ruraux – vous êtes également, monsieur Mercier, ministre de l'espace rural – a déclaré que la réforme était nocive pour la ruralité et pour les citoyens en général.

Voilà pourquoi, monsieur le ministre, nous combattons cette réforme et présenterons des propositions.

J'observe d'ailleurs avec intérêt que l'examen du texte est repoussé. J'espère que le Gouvernement commence à entendre les voix qui montent de la France, y compris de sa propre majorité. En Haute-Vienne, un grand panneau est accroché sur le site du centre dramatique national afin d'informer sur les risques que fait porter la réforme sur la culture. Les professionnels du bâtiment et des travaux publics se saisissent également du sujet en dénonçant les graves conséquences de la réforme pour nos territoires.

Je vous en conjure, monsieur le ministre, faites en sorte, vous qui êtes attaché aux politiques territoriales, que cette réforme soit profondément amendée. En tout cas, c'est ce à quoi nous travaillerons. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.*)

**M. Serge Grouard.** Mon intervention ne reflétera pas forcément la position du groupe UMP. Je m'en excuse par avance auprès de mes collègues.

Je note dans l'intervention de Mme Pérol-Dumont deux attitudes que je déplore dans notre vie politique : un conservatisme qui tend à tout bloquer alors que nous savons que des réformes de structure et de gouvernance sont nécessaires et une tendance à jouer sur le sentiment d'inquiétude. Je trouve cela dommage parce qu'un texte aussi important que celui qui nous est soumis mériterait d'être travaillé avec objectivité et sérénité.

Personnellement, je regrette que le texte ait perdu beaucoup de son ambition initiale. J'ai apprécié les ouvertures que vous avez faites, monsieur le ministre, pour susciter la réflexion et permettre des améliorations.

Si je me félicite du rapprochement départements/région *via* le conseiller territorial, je mets en garde contre le risque de déséquilibre qu'il comporte si l'échelon communal n'est pas également renforcé.

En l'état actuel du texte, la création des métropoles risque de précipiter un autre déséquilibre. Le seuil démographique fixé à 450 000 habitants permettant la création de tout au plus neuf métropoles, il suffit de regarder une carte de France pour voir que toute la partie centrale de notre pays en sera dépourvue. Cela va créer un écart entre les collectivités qui pourront disposer du surplus de capacités qui sera alloué aux métropoles et les autres. Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir évoqué d'autres critères que la démographie. Je propose que nous travaillions sur cette piste.

Le dispositif prévu pour les communes nouvelles me paraît tout à fait intéressant. Mais je crains que ses conditions de mise en œuvre ne soient dissuasives et rendent le dispositif inexploitable. Pour éviter qu'il ne reste lettre morte, il me paraîtrait souhaitable, puisque le dispositif demeure facultatif, de le rendre plus facile d'accès.

Comme Fernand Braudel l'a bien montré, la France est diverse. Il me paraît important de respecter cette diversité et de ne pas imposer des cadres uniformes. En particulier, je ne crois pas que les mêmes structures doivent s'appliquer aux zones urbaines et aux zones rurales. Si la fusion de communes ne pose pas vraiment de problème dans le monde rural – même s'il est important de laisser les petites communes libres de choisir de se regrouper ou non –, je ne vois pas quelle logique il peut y avoir à faire passer une frontière communale au milieu d'une rue en milieu urbain. Nous avons beaucoup de progrès à faire en matière de gouvernance et d'économie. Je suis favorable au rapprochement des communes en milieu urbain. Cela suppose de rendre les dispositifs applicables.

Favorable, au départ, à la suppression des pays, je me suis rendu compte que beaucoup fonctionnaient bien et ne coûtaient pas cher. De plus, comme l'a indiqué M. le rapporteur pour avis, ils permettent de faire fonctionner des

intercommunalités entre elles, ce qui n'est pas négligeable. Je n'ai pas de solution mais je souhaite que la question soit traitée.

Il y a quelques années, le Gouvernement a lancé des pôles de compétitivité. Cette initiative a suscité un grand débat sur la taille que devaient avoir ces organismes. Il y avait tout au plus dix ou onze pôles de compétitivité mondiaux. Le Gouvernement a adopté une logique d'ouverture en affirmant que ce n'est pas parce qu'un pôle est plus petit qu'il est moins efficace et moins concurrentiel. Je veux d'ailleurs tordre le cou à ce concept d'échelle mondiale qui ne veut rien dire. S'il était si important, il n'y aurait pas de PME gagnantes. Il n'y aurait que des multinationales, ce qui n'est pas cas. Calquons-nous donc sur la logique des pôles de compétitivité.

Je souhaite qu'on ait le courage de redonner à ce texte son ambition initiale. J'affirme que l'on peut faire « mieux pour moins cher » et qu'on peut rendre le système cohérent dans la durée. Pour cela, il faut aller au bout des logiques car, si on s'arrête à mi-chemin, on cumule tous les inconvénients.

**M. Stéphane Demilly.** Avant de poser mes questions sur le texte particulièrement dense que notre commission examine aujourd'hui et dont l'ambition est de rendre plus efficace le jardin territorial à la française, je ferai une remarque sur la désignation des délégués communautaires.

En ma qualité de président d'une communauté de communes regroupant 62 communes, je trouve que vous avez trouvé un bon compromis entre, d'une part, l'introduction de plus de démocratie et, d'autre part, le respect du sanctuaire de dialogue constructif que doit être une intercommunalité. Je m'explique. Le fait que la population choisisse directement son délégué communautaire introduit plus de démocratie. C'est d'autant plus important qu'il lève l'impôt par la fiscalité additionnelle ou, encore pour quelque temps, par le biais de la taxe professionnelle unique. Par ailleurs, le choix du suffrage universel direct respecte le dialogue au sein de l'hémicycle intercommunal. Un scrutin spécifique pour les délégués communautaires aurait créé un rendez-vous électoral de plus – ce qui aurait risqué de lasser la population – et aurait, *de facto*, entraîné la constitution d'une majorité et d'une opposition qui se seraient affrontées.

Ma première question est relative au futur conseiller territorial, qui sera amené à siéger à la fois à la région et au département. Comment comptez-vous prendre en compte la parité ? Celle-ci ne pourrait jouer que sur la fraction d'élus à la proportionnelle, alors que, aujourd'hui, elle est obligatoire au sein des assemblées régionales.

Ma deuxième question concerne la clause de compétence générale des départements et des régions. Quelle réponse pouvez-vous donner à ceux qui, dans les milieux culturels et sportifs notamment, s'inquiètent – et leur inquiétude est parfois relayée de manière politique – de sa disparition sur le financement de leur activité ?

Ma troisième question porte sur l'intercommunalité. Pouvez-vous me préciser selon quelles modalités les communes n'appartenant actuellement à aucune structure – dont le nombre est à peu près de 3 000 – seront amenées à se rattacher obligatoirement à un EPCI d'ici à 2014 ?

Enfin, que vont devenir les pays existants ? Sont-ils maintenus ? Si oui, n'est-il pas plus sage, toujours dans un souci de simplification, de pousser à la fusion de certaines communautés de communes monocantonales ne représentant parfois que quelques milliers d'habitants ? Cela me semblerait plus logique.

**M. le président Christian Jacob.** Avant de donner la parole à M. le ministre, je voudrais revenir brièvement sur deux ou trois points évoqués par plusieurs de nos collègues.

En matière de fusions de communes, je pense très honnêtement qu'il faut en laisser l'initiative aux communes. Je suis, personnellement, très réservé, sur leur réussite.

Je suis favorable, non pas à la fusion départements/région mais à la fusion des exécutifs, ce qui est totalement différent. Cela pourrait permettre, dans le cadre régional, de siéger par collègues départementaux et, ainsi, d'être plus efficaces, plus rapides et de mieux utiliser l'argent public.

Les pays me semblent être de bons sas de rapprochement. Je préside également une intercommunalité regroupant 30 communes et certains projets de territoire nous obligent à travailler à trois communautés de communes, c'est-à-dire à 70 ou 80 communes. Le pays encadre de tels rapprochements dans une logique associative sans aucun coût de fonctionnement. Il permettra peut-être, un jour, d'aller plus loin dans cette approche de territoire.

Concernant le mode de scrutin, une approche uniquement démographique ne tient pas. Il faut également prendre en compte les territoires, comme on le voit dans le domaine des transports et pour tous les sujets de compétence.

**M. le ministre.** La question des métropoles n'a pas été épuisée par le débat au Sénat. Il faut en donner une définition qui emporte une organisation spécifique. Selon le rapport de Christian Saint-Étienne de 2009 « *Mobiliser les territoires pour une croissance harmonieuse* », la métropole se caractérise par l'exercice de fonctions contribuant à la création de richesses. Par conséquent, sa définition ne doit pas reposer exclusivement sur des critères démographiques, mais prendre en compte son rôle dans les domaines économique, technologique, culturel, dans l'organisation des transports, etc. Le débat doit donc se poursuivre sur ce point. Au reste, le seuil de 450 000 habitants n'est pas intangible : le Gouvernement ne l'a retenu que pour intégrer Strasbourg, eu égard à son rôle européen.

La métropole ayant été définie, il faudra l'organiser autrement que la communauté urbaine, ou nous perdrons notre temps. Il peut exister plusieurs

métropoles dans une seule région, comme par exemple en Provence-Alpes-Côte d'Azur, mais Aix-en-Provence et Marseille sont difficiles à rassembler. La formation d'une métropole implique un désir mutuel de se rapprocher, sinon on ne créerait qu'une entité administrative artificielle.

Une métropole très peuplée pourrait absorber les compétences de la région, avez-vous dit. Le même problème peut se poser à l'échelon départemental. Certains défendent d'ailleurs le département afin d'échapper à la domination d'une importante communauté urbaine – ainsi dans le Rhône face à Lyon. Néanmoins, je persiste à penser que la France a besoin de métropoles fortes comme vecteurs de développement car la réunion des forces est parfois nécessaire. Et si le précédent des pôles de compétitivité montre que la taille n'implique ni ne conditionne l'efficacité, je constate que certains de ces pôles demandent aujourd'hui à être réunis. Quoi qu'il en soit, je le redis, le texte du Sénat n'est pas satisfaisant, en l'état. Le débat doit avoir lieu à l'Assemblée nationale pour améliorer le dispositif.

Concernant les fusions de communes, la rédaction sénatoriale est compliquée, d'application difficile, voire impossible. Les fusions doivent résulter d'un accord entre conseils municipaux, auxquels il faut faire confiance. Elles sont peu aisées à mettre en œuvre en raison des disparités de taille et de motivations entre collectivités. Il ne faut pas imposer un modèle unique, ni subordonner l'opération à l'octroi d'avantages financiers temporaires. Nous devons respecter le choix de chacun et imaginer un dispositif législatif qui, globalement, facilite les initiatives locales.

D'une façon générale, là où ils existent, les pays fonctionnent bien. Le projet de loi en supprime le fondement légal, de sorte que ceux qui existent déjà pourront se maintenir. Simplement, on ne pourra pas en créer de nouveaux. Mais depuis 1995, tous ceux qui ont ressenti le besoin de le faire l'ont fait, on peut en déduire que l'absence d'un pays découle d'une absence d'intérêt.

On ne peut traiter tous les territoires de la même façon. Ils doivent pouvoir s'organiser eux-mêmes et disposent pour cela d'autres outils que les contrats de pays. Des syndicats fondés sur les schémas de cohérence territoriale (SCOT) se forment un peu partout aujourd'hui. Il convient d'utiliser au mieux les institutions existantes plutôt que d'en créer de nouvelles.

Toute collectivité, y compris communale, peut librement mettre en place un conseil de développement, conformément à l'article 72 de la Constitution sur la libre administration des collectivités territoriales. Mais on peut le préciser dans la loi.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Les collectivités disposent donc d'une compétence générale dont la suppression serait contraire à la Constitution.

**M. le ministre.** N'exagérons pas la portée de la suppression de la clause de compétence générale, résultant des lois de 1871, de 1884 et de 1982 : jamais les

collectivités locales ne l'invoquent pour prendre une décision. Un changement radical est intervenu depuis 1982 : presque chaque texte de loi a donné compétence à une ou plusieurs catégories de collectivités locales, – communes, départements ou régions –, pour mettre en œuvre une partie de son dispositif. Ces prérogatives font actuellement l'objet d'un recensement par la direction générale des collectivités locales. C'est un énorme travail tant elles sont nombreuses.

D'autre part, aux termes de l'article 35 du projet de loi, les collectivités exercent leurs compétences légales propres mais non celles qui sont attribuées à d'autres collectivités. En cas de silence de la loi, un droit d'initiative générale leur est reconnu dès lors que celle-ci se fonde sur l'intérêt local et résulte d'une délibération dûment motivée, le contrôle du juge administratif appréciant l'ensemble.

Les domaines de la culture et du sport n'ont pas fait l'objet de mesures de décentralisation. Le premier demeure centralisé au sein des directions régionales des affaires culturelles (DRAC). Le second repose sur les fédérations sportives. Le projet de loi permet aux collectivités locales d'intervenir dans ces deux domaines.

Si le texte a perdu quelques-unes de ses ambitions initiales, monsieur Grouard, le Gouvernement est ouvert à de nouvelles propositions des parlementaires.

Monsieur Demilly, le respect de la parité entre hommes et femmes dans l'élection des conseillers territoriaux est imposé par la rédaction sénatoriale de l'article 1<sup>er</sup> qui en rappelle le principe au titre de la part de scrutin proportionnel. Le Gouvernement est disposé à de nouvelles discussions sur le mode de scrutin.

Le projet de loi prévoit des dispositions temporaires en matière d'intercommunalité concernant les communes isolées, confiant aux préfets l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale et de périmètres de fusion des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Certains souhaiteraient réduire la durée de cette période temporaire s'achevant en 2013. Pour autant, les préfets ne sont pas chargés d'imposer de nouvelles règles : la plupart des difficultés doivent être résolues par les élus locaux.

**Mme Marie-Line Reynaud.** Certaines régions comptant jusqu'à huit départements, je me demande comment les futurs conseillers territoriaux vont pouvoir exercer toutes leurs missions et gérer leur agenda. Ce sera une fonction à temps plein. Dès lors, avez-vous envisagé une réforme du statut et du régime indemnitaire des élus ?

**M. François Grosdidier.** L'institution et l'élection des conseillers territoriaux sont une excellente idée qui devrait remédier aux empiétements de compétences du département et de la région, obligeant souvent les maires à présenter un même dossier de subvention aux deux collectivités, qui appliquent parfois des critères contradictoires. D'autres acteurs compliquent encore le jeu :

l'État ou encore des établissements publics nationaux – ainsi, en matière d'urbanisme, ceux de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

La simplification apportée par l'institution du conseiller territorial est d'autant plus précieuse que les compétences sociale et économique, quoique relevant de collectivités différentes, se dissocient difficilement.

En revanche, même si je m'y rallie finalement, l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct ne me paraissait pas indispensable : leur représentativité est déjà reconnue. Les élus intercommunaux devant être en phase avec les communes, leur désignation au suffrage indirect ne les rendait pas plus illégitimes que ne le sont les sénateurs élus dans les mêmes conditions. Il y a le risque de creuser un écart avec les élus municipaux. Sans doute a-t-on considéré leur élection directe comme une exigence intellectuelle dans la mesure où ils disposent du pouvoir de lever l'impôt direct.

Il ne faut pas surestimer l'intérêt des fusions de communes. Si, dans les villages, on devait remplacer les élus par des fonctionnaires, la fiscalité locale exploserait. Réduire le nombre de communes ne ferait réaliser aucune économie, bien au contraire. Toutefois, la procédure de fusion doit être simplifiée. Des incitations sous forme de bonification de la dotation générale de fonctionnement n'ont rien d'un dispositif coercitif.

A-t-on mené, pour l'attribution des compétences, une réflexion croisée entre la réforme des collectivités locales et le Grenelle de l'environnement ? La question est fondée notamment en matière de décisions d'urbanisme. Si on prive les communes de cette compétence, on les vide de toute substance.

Il faut être le moins directif possible sur le développement de la démocratie participative. Celle-ci présente bien des avantages, mais elle peut induire des surcoûts sans vraie nécessité. Les collectivités locales sont déjà assez libres de l'organiser. Laissons l'initiative aux élus !

**M. André Vézinhét.** Le groupe SRC n'est pas hostile par principe à la réforme, loin de là. S'agissant de celle-ci, il y a de nombreux points sur lesquels nous aurions pu nous entendre. On aurait ainsi pu revenir sur le partage, entre département et région, de la gestion des lycées et collèges, ou encore sur l'attribution au département, de la compétence sur les services d'incendie et de secours pour des raisons exclusivement financières. Et si les zones d'activités macro-économiques doivent manifestement relever des régions, il me semble que les zones d'activités micro-économiques, les zones artisanales, pouvaient très bien demeurer dans le champ de compétence départemental.

Je tiens une permanence tous les vendredis après-midi depuis trente-sept ans. Je n'ai jamais entendu un citoyen se plaindre du « millefeuille territorial », évoqué pour justifier la réforme qui, paradoxalement, ajoute deux niveaux supplémentaires.

À cet égard, même si je sais tout ce que mon canton doit à la ville de Montpellier, le projet de métropoles m'inquiète fortement car il pourrait aggraver les inégalités dans un contexte déjà marqué par la diminution des aides publiques.

La suppression de la clause de compétence générale aboutit à une recentralisation par le biais du contrôle de légalité préfectoral qui pourrait déboucher sur l'interdiction d'initiatives locales.

La réforme se fait par le mauvais bout. Pour moi qui ai été vice-président de conseil régional et qui préside aujourd'hui un conseil général, le regroupement des départements et des régions est une aberration sans aucun intérêt.

Enfin, le projet de loi ne prend pas en compte le fait que l'espace rural permet au monde des villes de respirer. Il manque une réflexion sur leur complémentarité, ce qui se traduit par une confusion inquiétante.

**M. Martial Saddier.** Même si des points de désaccord subsistent, les élus de montagne savent gré au Gouvernement de les avoir associés à la préparation du projet de loi. Le dernier congrès de l'ANEM a même fourni l'occasion d'un certain nombre d'avancées.

Ce texte organise une période transitoire pour achever la couverture intégrale du territoire par des EPCI, car l'intercommunalité n'existe pas partout. C'est le cas dans mon département. Cependant, la discussion de cette loi semble faire souffler un esprit nouveau : certains maires qui n'en avaient pas voulu pendant vingt ans se précipitent aujourd'hui pour mettre en place un EPCI à fiscalité propre. Comme par hasard, ce sont des maires de communes riches ! Après une quinzaine d'années nous n'en sommes plus à quatre mois près...

L'article 16 du projet de loi, relatif au schéma départemental de coopération intercommunale, dispose que celui-ci doit viser à une solidarité financière accrue, mais ses critères ne tiennent pas compte des aspects environnementaux. Je souhaite que notre commission, conformément à sa vocation, insiste pour que ne soient pas oubliés les impératifs du développement durable.

Le Gouvernement, et nous l'en remercions, s'est engagé à ce que le nombre de conseillers territoriaux ne puisse être inférieur à un plancher, afin que les départements à faible population puissent néanmoins être représentés. Ce plancher sera-t-il de 15 ou de 20 ? Une telle disposition ne risque-t-elle pas d'encourir la censure du Conseil constitutionnel qui a déjà refusé d'admettre le principe d'un minimum de deux députés par département, quelle que soit la population de celui-ci ? Ce serait une catastrophe pour les départements ruraux ou de montagne.

**M. Jean-Paul Chanteguet.** La loi de finances pour 2010 a provoqué une grande inquiétude parmi les collectivités locales, inquiétude qui n'est peut-être pas étrangère au résultat des élections régionales.

Le projet de loi – vous-même l’admettez, monsieur le ministre – manque d’ambition car, tout en le laissant entendre, il n’ose pas affirmer qu’il existe un niveau de collectivité locale superflu. Si c’est le cas, il faut le supprimer ! Mais vous restez au milieu du gué.

On assiste à une recentralisation rampante, qu’illustrent le remplacement de la taxe professionnelle par une cotisation dont les taux seront fixés par l’État ainsi que le projet de « Grand Paris ». Ce texte y ajoute les pouvoirs exceptionnels attribués aux préfets en matière d’intercommunalité et, à l’article 35, la suppression de la clause de compétence générale.

Enfin, en cas de financements croisés, j’ai cru comprendre que les collectivités locales maîtres d’ouvrage devraient dorénavant apporter au moins 50% des financements. Si cela s’avère exact, ce sera signer la mort de bien des projets !

**M. Philippe Boënnec.** Ce projet de loi va dans le bon sens : mieux vaut être rénovateur que conservateur ! Et la création du conseiller territorial peut améliorer l’image des élus locaux, y compris en milieu rural.

Il faut prêter attention à l’articulation entre les métropoles et les communes environnantes, qui risquent de devenir des communes dortoirs, bénéficiant de moins de services d’équipements collectifs, de transports et de culture. Comment relier ces métropoles à leur *hinterland* de façon à préserver la cohésion sociale ? Il me semble que nous devons être particulièrement attentifs à la répartition des compétences.

Le mécanisme de fusion des communes est trop exigeant. L’avenir me semble plutôt dans l’intercommunalité, qui garantit la mutualisation en même temps que la proximité. De mon expérience d’un pays qui a ouvert la voie à une coopération entre communautés de communes, je tire la conviction que l’essentiel est la flexibilité, qui autorise les initiatives et la contractualisation pour des actions déterminées.

**M. Philippe Plisson.** Les pays ne se justifient que lorsque les dimensions de l’intercommunalité sont insuffisantes. Si on veut les supprimer, il faut donc de grandes intercommunalités : disposera-t-on d’une feuille de route pour aller en ce sens ?

Dans le monde rural, la conjugaison des différentes réformes en cours provoque des inquiétudes. La suppression de la taxe professionnelle privera les intercommunalités d’une fiscalité dynamique. L’abolition de la clause de compétence générale qui empêchera les conseils généraux et régionaux de soutenir les projets d’investissement des communes. La création des métropoles concentrera les richesses et les services. Tout cela semble déboucher sur un dépérissement du monde rural, déjà fortement affecté par la crise agricole. Le ministre chargé de l’aménagement du territoire et de l’espace rural se fera-t-il

complice d'un « déménagement » du territoire et de l'abandon d'un espace où les « corbeaux voleraient à l'envers » pour ne pas voir la misère ?

**Mme Fabienne Labrette-Ménager.** J'en suis d'accord avec Philippe Plisson : nos intercommunalités sont trop petites et, même si ce n'est pas facile, des regroupements s'imposent pour peser face aux grandes villes.

Les conseillers communautaires élus au suffrage universel direct seront-ils considérés comme titulaires d'un mandat électif et, à ce titre, soumis aux règles limitant le cumul des mandats ?

L'institution du conseiller territorial rendra la gestion locale plus lisible par les citoyens et par les élus car les tâches des conseillers régionaux et des conseillers généraux sont extrêmement proches.

La parité ne me semble pas constituer un problème : les femmes qui le souhaitent peuvent se porter candidates aux mandats locaux. La question concerne surtout les partis politiques. Plus grave est le problème de l'inégalité entre les élus venant du secteur public et ceux issus du secteur privé. De plus en plus de fonctionnaires occupent des mandats locaux et ne perdent pas leur emploi au terme de ceux-ci. Faut-il envisager, comme au Royaume-Uni, qu'un fonctionnaire soit obligé de démissionner dès qu'il obtient un deuxième mandat ?

**M. François Grosdidier.** S'il démissionne, il ne pourra pas retrouver son emploi dans la fonction publique, alors qu'un salarié du privé peut reprendre le sien.

**Mme Catherine Quéré.** Le conseiller territorial, à la fois conseiller régional et conseiller général, se présente comme un « super-cumulard ». Il devra exercer sa fonction à plein temps, surtout dans les régions comprenant beaucoup de départements, et devenir un professionnel de la politique. Il cessera d'être un élu de proximité, sera coupé du monde du travail, et, s'il est dépassé par l'ampleur de sa tâche, il est à craindre que l'administration n'en vienne à le suppléer. Ce serait un recul pour la démocratie.

Dans les grandes intercommunalités, les maires des petites communes n'exercent aucune responsabilité et n'ont pas même droit à la parole. Or les fusions de communes n'offrent pas une véritable alternative : certaines, réalisées il y a quarante ans, ne sont toujours pas acceptées et les gens continuent de se considérer comme habitants d'un village qui a depuis longtemps disparu.

Enfin, le conseil de développement est une excellente institution qui permet la participation des citoyens. Il faut donc la maintenir.

**M. Daniel Fidelin.** La réforme se justifie : le citoyen est, en matière d'administration locale, désireux de savoir « qui fait quoi » car il est souvent confronté, dans la répartition des compétences, à des incohérences qui nuisent au service public.

Les métropoles pourront-elles chevaucher deux départements ou deux régions ? Dans le cas du projet de pôle estuarien du Havre, l'implication à la fois de la Haute et de la Basse-Normandie aboutit à un blocage. Comment en sortir ?

Je terminerai par un vœu : comme mon collègue Grosdidier, je souhaite que l'élaboration des plans locaux d'urbanisme continue de relever de la compétence des communes, dans le cadre des SCOT bien sûr.

**Mme Claude Darciaux.** La parité entre hommes et femmes est inscrite dans la Constitution depuis 1999. Or l'Observatoire de la parité a réalisé une projection montrant que 82,7% des conseillers territoriaux seraient des hommes. Je ne suis pas pour les quotas, mais le mode de scrutin retenu se soldera inévitablement par un recul pour ce qui est de l'accès des femmes aux fonctions électives.

**M. Jean-Pierre Marcon.** La création des conseillers territoriaux tire la leçon d'un constat que j'ai personnellement vérifié : celui de l'efficacité que procure la conjugaison du mandat départemental et du mandat régional. Si l'on ajoute à cela le rapprochement qui en résultera entre la région et les territoires, l'opération ne peut être qu'excellente. Cependant, il me semble que les nouveaux rapports entre la région et le département restent nébuleux. La répartition des compétences doit être affinée si l'on veut vraiment rassembler.

**M. Joël Giraud.** S'agissant de l'élection des conseillers territoriaux, l'exigence d'une représentation minimale des départements ruraux fait peser sur le projet de loi un risque d'inconstitutionnalité, d'autant que ce nombre plancher doit être fixé par ordonnance. Il nous faudrait donc quelques assurances, indispensables si l'on considère les disparités. Si le Conseil constitutionnel n'accepte pas d'écart supérieur à 20 ou même à 30 % pour la proportion entre représentation et population, les Hautes-Alpes qui comptent 120 000 habitants ne pourront avoir vingt conseillers que si les Bouches-du-Rhône, qui comptent 1,5 million d'habitants, en ont près de deux cents ! Nous nous heurtons, on le voit bien, à une impossibilité. Et ce cas n'est pas unique. Nous avons donc besoin de garanties solides.

La suppression de la clause de compétence générale, assortie du contrôle de légalité, présente des dangers pour l'action locale. Le concept de droit d'initiative générale, *a priori* intéressant, doit donc être précisé de manière à assurer le respect de la spécificité des territoires.

**M. Philippe Duron.** Les conseillers régionaux et les conseillers généraux, contrairement à ce qui a été dit, n'exercent pas les mêmes missions. Dès lors, le conseiller territorial ne sera qu'un *ectoplasme* tiraillé entre des intérêts contradictoires à défendre.

Le projet des métropoles vise-t-il à donner aux grandes agglomérations françaises une taille comparable à celle des autres métropoles européennes ? Ce sera difficile. Ou bien s'agit-il de permettre à nos grandes villes de prendre rang

dans les réseaux mondiaux pour devenir des centres d'innovation ? Dans ce cas, le critère et le seuil retenus ne paraissent pas pertinents. Le pays le plus innovant en Europe est la Finlande, qui compte 4,5 millions d'habitants et dont la deuxième ville, Espoo, 215 000 habitants, est un pôle technologique majeur. En France, Grenoble, ville très créative, ne figurerait pas au nombre des métropoles. Il paraît donc indispensable d'ajouter au seuil démographique des critères qualitatifs.

Les pays ont présenté de nombreux avantages : introduction d'ingénierie dans des territoires ruraux, contractualisation plus claire, fédération d'intercommunalités favorisant le dialogue et la réalisation de projets. Il faudrait donc, à tout le moins, permettre de poursuivre la contractualisation entre eux et les régions ou, éventuellement, les départements.

**M. le président Christian Jacob.** S'agissant du cadre départemental et de la contractualisation, prenons garde à l'existence d'un risque analogue à celui que ferait courir un déséquilibre entre la métropole et son environnement. Il faut sans doute adopter un cadre plus restreint.

**M. le ministre.** Il faut considérer le projet de loi comme une boîte à outils. Car il n'impose pas partout les mêmes formules, privilégiant la liberté des collectivités locales.

Il est vrai que les citoyens ne se préoccupent guère du statut ou du nombre excessif des collectivités locales, mais ils se demandent à qui s'adresser pour obtenir une prestation et la réponse n'est pas toujours claire. On les renvoie parfois d'une collectivité à une autre. Le projet de loi améliore cela.

Le conseiller territorial saura gérer à la fois des problèmes départementaux et des problèmes régionaux : les parlementaires ne font-ils pas face à leurs responsabilités nationales comme à leurs responsabilités locales ?

D'après ce que l'on m'a indiqué, les indemnités des conseillers territoriaux seront accrues de 20%.

Le risque de contradiction entre le projet de loi Grenelle II et le projet relatif aux compétences des collectivités est à prendre au sérieux. À titre d'exemple, des dispositions relatives au plan local d'urbanisme (PLU) figurent dans les deux textes. Nous veillons à leur compatibilité.

En l'état, le projet de loi manque effectivement d'ambition pour ce qui est des métropoles.

L'État s'est engagé, pour assurer une bonne représentativité des conseillers territoriaux, à instituer un plancher minimum de quinze élus, mais le problème juridique est réel. Il faut arriver à combiner deux principes : l'égalité du suffrage et la représentation des territoires. Le Conseil constitutionnel admet des atténuations à l'application du premier principe mais dans une limite de plus ou

moins 20 %, tandis que le Conseil d'État, pour les élections locales, va jusqu'à plus ou moins 30 %.

En outre, la majeure partie d'entre eux devant être élue au scrutin uninominal, un conseiller territorial ne pourra l'être sur un territoire coïncidant avec la circonscription d'un député. Il y aura donc plusieurs conseillers territoriaux par circonscription législative.

Tous les territoires seront représentés dans les assemblées régionales et départementales.

Pour obtenir la parité entre hommes et femmes parmi les conseillers territoriaux, nous sommes à la recherche de solutions. Mais il ne faut pas se fier à des sondages, tel que celui qu'a évoqué Mme Darciaux. Je rappelle d'ailleurs que la parité constitue un objectif et non une règle constitutionnelle.

Le conseiller territorial n'aura rien d'un *ectoplasme*. Il sera, au contraire, un élu puissant, premier interlocuteur des maires, appelé à animer la décentralisation avec les moyens conjugués du département et de la région. Parallèlement, le Gouvernement renforcera les capacités d'intervention financière des préfets pour aider les collectivités locales.

Les métropoles ne sont pas, de fait, créées par la loi. Fruits de la réalité, elles ne devront pas être définies par le seul critère démographique mais aussi par l'exercice de fonctions essentielles pour le développement de tout un territoire. Dès aujourd'hui, on peut observer que certaines agglomérations jouent un tel rôle alors que d'autres, plus grandes, ne le jouent pas. C'est l'idée de « fonction métropolitaine ».

Les métropoles devront s'organiser en tant que telles, sur une base volontariste, afin de tirer une force supplémentaire de l'intégration administrative. Monsieur Fidelin, soyez assuré que les frontières entre régions ou entre départements ne seront pas un obstacle à leur constitution. Le projet de loi prévoit des pôles métropolitains mais ceux-ci pourraient exister sans disposition législative. Leur utilité s'exprimera dans des cas comme celui de Metz et Nancy, en relation avec le Luxembourg.

S'agissant maintenant de l'intercommunalité, la séparation doit être possible mais elle soulève des problèmes techniques et financiers complexes. Le projet de loi prévoit cependant une révision du schéma départemental de coopération intercommunale tous les six ans.

Dans la plupart des cas, les communautés sont soit restreintes et englobent de nombreuses compétences, soit plus vastes mais n'intégrant que quelques compétences essentielles. L'essentiel est que l'intercommunalité permette à tous de mutualiser et de partager, et non que certains continuent de vivre à l'écart sur « leur tas d'or ». C'est pourquoi nous souhaitons que toutes les communes participent à ce type de coopération territoriale, mais sans que la loi n'impose tel

ou tel schéma. – Ainsi l'intercommunalité n'interdit-elle pas, à l'intérieur de son périmètre, des fusions de communes : tout dépend de l'état d'esprit au sein des collectivités membres.

La prise en compte du critère environnemental pour la définition du périmètre de l'intercommunalité devra, effectivement, être introduite.

Mme Labrette-Ménager, les fonctions électives exercées dans le cadre de la coopération intercommunale n'entrent pas en ligne de compte pour la limitation du cumul des mandats. Ainsi l'a voulu le Sénat, à une voix près. D'autre part, un conseiller territorial pourra être parallèlement député ou sénateur.

Les financements croisés, comme les compétences partagées, souvent nécessaires, perdureront. L'obligation pour une collectivité locale de financer elle-même au moins 50 % d'un investissement, inscrite dans une première mouture du projet de loi, a été remplacée par celle de financer une part « significative » de l'opération. Cela permettra une modulation adaptée à la disparité des situations communales, notamment en fonction de la taille et de la démographie.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Que signifie « une part significative » ?

**M. Jean-Paul Chanteguet.** C'est une notion imprécise. Certaines communes atteignent 80 % de subvention pour le financement d'un équipement collectif. Ce qui signifie qu'elles doivent apporter au moins 20 % !

**M. le ministre.** En tout état de cause, une loi de 1999 fixe déjà un minimum de 20% de financement par la commune. Pour beaucoup d'entre elles, c'est déjà « la part significative. »

**M. le président Christian Jacob.** Je remercie le ministre de sa venue et des réponses qu'il nous a apportées.

## II.— DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission a examiné, **sur le rapport pour avis de M. Jérôme Bignon**, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales (n° 2280) au cours de sa réunion du mercredi 28 avril 2010.

**M. le président Christian Jacob.** Je souhaite la bienvenue à nos deux nouveaux collègues, Françoise de Salvador, suppléante de Georges Tron, et Jacques Houssin, suppléant de Marc-Philippe Daubresse. Je suis ravi de les accueillir dans notre Commission.

J'ai souhaité, avec votre soutien unanime, que cette Commission se saisisse pour avis du projet de loi de réforme des collectivités territoriales en raison de son effet sur l'aménagement du territoire. Il y a quelques semaines, nous avons longuement entendu le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire. Il sera bien évidemment présent devant la Commission des lois, de même que notre rapporteur pour avis, lorsque le texte sera étudié au fond.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Lors de notre précédente réunion consacrée à ce texte, nous avons analysé son contenu après son passage au Sénat. Michel Mercier a clairement désigné les points sur lesquels il souhaite des évolutions à la faveur de l'examen par l'Assemblée. J'imagine que chacun a entendu son message.

Nous devons considérer ce projet sous l'angle de l'aménagement du territoire, qui est conditionné dans une large mesure par l'architecture de nos collectivités territoriales. Afin de ne pas faire doublon avec le travail du rapporteur de la Commission des lois, Dominique Perben, je me suis concentré sur cette dimension territoriale du texte. Les modifications juridiques et très techniques ont vocation à être discutées en Commission des lois. Le faible nombre d'amendements déposés ce matin montre que l'opposition comme la majorité ont accepté ce point de vue. Pour ma part, je ne suggérerai que des évolutions en lien avec l'aménagement du territoire. Ce critère déterminera l'avis que j'émettrai sur vos amendements.

J'ai eu la chance d'auditionner des personnes de grande qualité et, contrairement à ma première impression, il m'est apparu que le texte offrait un cadre souple et une panoplie de solutions pour adapter les structures administratives à la diversité de nos territoires, loin du « jardin à la française » du passé. Ce projet n'est pas parfait. Mais il ouvre des opportunités intéressantes et il accorde une grande liberté à l'initiative locale : la « boîte à outils » s'enrichit et il ne sera pas obligatoire d'adopter la même organisation sur le littoral et en montagne, à la ville et à la campagne, dans le nord et dans le sud.

La réforme fait émerger deux couples : commune et intercommunalité d'un côté, département et région de l'autre. Certaines personnes auditionnées auraient préféré des associations différentes entre intercommunalité et département par exemple. Nous aurons sans doute l'occasion d'y revenir.

Les dispositions relatives à l'achèvement de l'intercommunalité et à l'élection des conseillers communautaires au suffrage direct font manifestement consensus. Il me semble que des améliorations soient envisageables à propos des fusions de communes. Il n'en demeure pas moins que le texte, dans sa version actuelle, donne satisfaction.

Le couple département-région se trouve formalisé par la création du conseiller territorial. Lui fait l'objet de vifs ressentiments. Le projet de loi ne pose que le principe, auquel je ne puis que souscrire pour ma part : bien avant la constitution du comité Balladur, j'avais en effet déposé, avec Jean-François Mancel, une proposition de loi tendant à créer cette fonction. Si l'option de la suppression du conseil régional ou du conseil général avait été retenue comme le préconisait Jacques Attali, la réforme n'aurait pu aboutir. Il aurait été impossible de trouver une majorité contre l'un ou l'autre de ces niveaux de collectivité, qui conservent leurs raisons d'être.

La question du mode de scrutin n'est pas du ressort de notre Commission ni de ce projet de loi. Michel Mercier a néanmoins assuré qu'il respecterait la diversité des territoires, très souvent consacrée par la jurisprudence et à laquelle je suis personnellement attaché.

Le meilleur de ce texte figure de mon point de vue à l'article 7, avec les pôles métropolitains. Ces réunions d'EPCI – établissements publics de coopération intercommunale – autour de projets communs répondent pleinement aux demandes locales. Le sénateur-maire de Lyon, Gérard Collomb, m'a témoigné son intérêt pour ce dispositif, à l'écriture duquel je crois savoir qu'il a largement contribué. La démarche, modulable sur l'ensemble du territoire et évolutive dans le temps, est extrêmement prometteuse. Je proposerai d'assouplir les conditions de constitution de ces pôles métropolitains afin que davantage de villes puissent en bénéficier.

En revanche, le dispositif des métropoles figurant à l'article 6 me paraît très perfectible. J'avais même envisagé d'en proposer la suppression car il est contraire au bon sens de nommer « métropole » une agglomération qui n'en est pas une. Pourquoi ajouter aux malheurs du monde en nommant mal les choses ? L'idée de métropole revêt un sens économique, culturel et scientifique ; elle correspond aux grandes conurbations comme Milan, Munich, Lille, Lyon ou Marseille. Je suis néanmoins revenu sur ma volonté de suppression car mon rôle n'est pas de provoquer en me montrant aussi radical, mais je tenais à vous faire partager mon sentiment. J'ai déduit des auditions que personne n'est satisfait du seuil de 450 000 habitants et des faibles compétences accordées à cette structure,

mais nous en débattons et j'écouterai vos remarques avec intérêt. Mais aucun défenseur de la rédaction actuelle ne s'est pour l'heure présenté à moi.

La réforme des collectivités territoriales constituera une évolution majeure pour nos territoires. Elle ira dans le bon sens, d'autant que les deux lectures permettront d'améliorer le texte. À ce stade, je recommande à notre Commission d'émettre un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

**M. le président Christian Jacob.** Je vous indique que l'amendement CD 11 de Serge Grouard, est déclaré irrecevable au regard de l'article 40.

Je prononce cette décision après avoir consulté le président de la Commission des finances.

**M. Serge Grouard.** La logique initiale de cette réforme consiste à construire un équilibre entre, d'une part, le tandem région-département assemblé à travers le conseiller territorial dont le poids sera très important, et, de l'autre, le tandem à venir EPCI-commune sur lequel se greffent deux dispositifs importants, ceux de la métropole et de la commune nouvelle – je ne crois guère au troisième, celui des pôles métropolitains, sauf dans un ou deux cas particuliers. Or le texte, tel qu'il est rédigé, impose des conditions excessivement strictes pour constituer l'une ou l'autre de ces deux structures. Il n'y aura pratiquement aucune métropole et aucune commune nouvelle. Par conséquent, nous aboutirons à un déséquilibre entre un tandem incarné par le conseiller territorial et un couple mal conçu commune-EPCI.

À propos des métropoles, la sémantique m'importe peu. Ce dispositif extrêmement intéressant ne sera accessible qu'à quelques agglomérations qui resteront environnées d'un grand désert. Mon amendement visait précisément, dans la logique du discours prononcé par le Président de la République à Saint-Dizier, à ajouter des critères qualitatifs aux critères quantitatifs. Le mécanisme est volontariste, les élus locaux ne sont soumis à aucune obligation : s'ils veulent, ils doivent pouvoir faire. Or, avec le texte proposé, même s'ils veulent, ils ne pourront rien.

Le mécanisme est encore plus complexe pour les communes nouvelles : entre autres contraintes, il sera nécessaire d'organiser un référendum local. Dans ces conditions, je prends le pari que pas une seule commune nouvelle ne sera créée. Je le regrette et j'aurai l'occasion d'y revenir car, je pense, nous passons là à côté d'une chance.

Pourquoi mon amendement tombe-t-il sous le coup de l'article 40 ? J'ai beau chercher, je ne comprends pas. Je me permets de vous informer qu'il a été rédigé avec l'Association des maires de grandes villes de France, l'AMGVF.

**M. le président Christian Jacob.** Votre amendement prévoit un transfert de compétences d'un niveau de collectivité à un autre à enveloppe constante. Or, si l'article 40 interdit de créer des dépenses supplémentaires, la lecture constante

qu'en fait la Commission des finances tend à proscrire également tout amendement autorisant des transferts de compétences entre deux collectivités dans la mesure où ils équivalent à des transferts de charges de financements ou de dotations.

Avec votre accord, je me propose d'interroger la Commission des finances afin de vérifier si cette interprétation du règlement n'est pas susceptible d'évoluer, dans les cas où l'enveloppe de dépenses demeure constante. Alors que nous nous apprêtons à examiner les compétences des différents niveaux de collectivités, dans un prochain projet de loi, ce débat ne serait pas inutile. Si nous ne disposons d'aucune latitude, il nous sera difficile de déposer le moindre amendement.

J'applique le règlement et je déclare cet amendement irrecevable. Mais, je le répète, j'interrogerai la Commission des finances.

**M. Serge Grouard.** Je vous en remercie. Je signale que mon amendement tendait à modifier les critères définissant la métropole. Au seuil quantitatif de population, je proposais d'adjoindre des critères qualitatifs : par exemple le développement économique, le degré de recherche ou la présence d'une université. Le dispositif des métropoles ne deviendrait pas pour autant accessible à des centaines de villes mais son champ d'application serait élargi afin de garantir une répartition équilibrée sur l'ensemble du territoire national. Une quinzaine ou une vingtaine d'agglomérations seraient en mesure d'accéder à ce statut, c'est-à-dire environ une par région. Le travail effectué avec l'AMGVF était très détaillé, très équilibré.

**M. le président Christian Jacob.** Mais des compétences actuellement exercées par le département et la région seraient transférées.

**M. Christophe Caresche.** N'existe-t-il aucun moyen de contourner la difficulté ?

**M. le président Christian Jacob.** Nous en chercherons un, d'autant que deux lectures sont prévues sur le texte.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** La vraie question n'est pas celle du seuil de population mais celle des compétences qu'il conviendrait de transférer aux métropoles : la recherche et le développement, les liens avec l'Europe, la planification et la prospective. La dévolution de l'aide sociale aux métropoles serait un non-sens. Avant de rédiger le projet de loi, il aurait fallu commencer par déterminer les compétences par niveau de collectivité. Le saucissonnage de la réforme en plusieurs textes, sans cohérence d'ensemble, aboutit à de telles incohérences.

**M. le président Christian Jacob.** Je ne souhaitais poser que le problème de l'application de l'article 40, non relancer une discussion générale sur le projet de loi.

*La commission en vient à l'examen des articles.*

### III.— EXAMEN DES ARTICLES

#### TITRE I<sup>ER</sup>

#### RÉNOVATION DE L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

#### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### CONSEILLERS TERRITORIAUX

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

##### **Principes du mode de scrutin pour l'élection du conseiller territorial**

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1<sup>er</sup> A sans modification.*

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

##### **Nombre minimal de quinze conseillers territoriaux par département**

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CD 13 de M. Jean-Pierre Marcon visant à créer un article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> A.*

**M. Jean-Pierre Marcon.** Élu de la montagne, j'ai déposé quelques amendements visant à faire reconnaître ces territoires dans leur spécificité liée à la géographie et à un faible peuplement.

L'amendement CD 13 tend à garantir le lien indispensable entre l'élu et le territoire en posant que chaque département disposera d'au moins vingt conseillers territoriaux, comme cela a été promis à maintes occasions sans jamais être inscrit dans le projet de loi. Il convient de définir maintenant un minimum car certains départements risquent de se retrouver avec seulement quatre ou cinq conseillers territoriaux, surtout si un recours est déposé devant le Conseil constitutionnel. Cela équivaldrait à la suppression des départements.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Cette disposition concerne plutôt, me semble-t-il, la Commission des lois et le projet de loi à venir sur le mode de scrutin. D'autre part, le ministre a ici même pris un engagement, en citant

notamment le cas de la région Rhône-Alpes. Enfin, l'amendement pose un problème de constitutionnalité.

Je comprends bien votre préoccupation mais, pour toutes ces raisons, je vous suggère de retirer cette proposition pour lui donner une nouvelle rédaction et la représenter devant la Commission des lois.

**M. Joël Giraud.** Je suis totalement solidaire de cet amendement car la situation doit être clarifiée. Michel Mercier a reconnu que la plupart des départements ruraux et de montagne enserrés dans des espaces plus peuplés ne bénéficieraient que de deux conseillers territoriaux par circonscription législative, soit quatre voire deux dans certains départements qui n'éliront plus qu'un député en 2012. Comment voulez-vous faire fonctionner un département avec si peu d'élus ?

Même si la rédaction de cet amendement n'est pas satisfaisante, il convient d'en débattre en séance, faute de quoi nous devons attendre une mesure d'application postérieure à l'adoption du train de lois pour découvrir que nous nous bercés d'illusions et que nos territoires sont définitivement marginalisés. Les régions Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon, regroupant des départements très inégalement peuplés, risquent de se retrouver dans des situations ubuesques. Mon département abrite 120 000 habitants alors que celui du chef-lieu de région en compte 2 millions. La majorité actuelle serait embarrassée si elle devait revenir vers le président du conseil général avec deux conseillers territoriaux dans la poche droite et deux conseillers territoriaux dans la poche gauche.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Pour quiconque accepte le principe du conseiller territorial, cet amendement s'impose et il faut même l'étendre à d'autres départements hors des zones de montagne. Pour notre part, nous rejetons complètement cette réforme qui portera un coup fatal aux politiques d'aménagement du territoire en éloignant l'élu de son territoire. Elle ne correspond pas aux nécessaires évolutions de notre architecture territoriale. Nous voterons donc contre son adoption.

**M. Jean-Marie Sermier.** Il est dommage que cet amendement aborde deux problèmes sans aucun rapport. La densité de population des cantons et le nombre de conseillers territoriaux par département méritent d'être traités séparément.

Je suis favorable à l'instauration du conseiller territorial mais le problème de la représentation doit être étudié pour toutes les zones peu denses, en montagne comme en milieu rural.

**M. le président Christian Jacob.** Objectivement, le sujet relève du texte relatif au mode de scrutin.

**M. André Vézinhét.** Je souscris complètement aux propos de ma collègue Marie-Françoise Pérol-Dumont. Nous touchons du doigt l'incohérence du dispositif qui nous est soumis, dans la précipitation et au mépris des institutions locales. Le rôle historique du département, gardien du temple territorial, est remis en cause. Songez que la Lozère, avec ses 70 000 habitants, fait partie de la même région que l'Hérault, qui en totalise 1,1 million ! Si chaque département hérite de vingt conseillers territoriaux, chacun d'eux représentera 3 500 habitants en Lozère et 50 000 dans l'Hérault. C'est à rebours de toute logique. Je comprends que Jean-Pierre Marcon ait soulevé ce problème de fond.

**M. Bertrand Pancher.** L'institution du conseiller territorial, c'est le rapprochement en douceur de la région et du département, processus qu'il convient de soutenir cette évolution. Elle aura toutefois pour conséquence directe d'accroître la représentation des territoires ruraux dans les enceintes régionales – dans nombre de cas, celle-ci doublera automatiquement. Il est important de retravailler ce sujet mais il ne faudrait pas aboutir à une explosion du nombre de conseillers territoriaux. Nos concitoyens ne comprendraient pas que le nouveau dispositif n'entraîne aucune économie.

**M. Christophe Caresche.** Le rapporteur pour avis détient-il des informations relatives à l'application de la réforme à Paris, qui n'est pas cité dans le texte ?

Alors que nous sortons d'un redécoupage législatif, des différences démographiques relativement importantes subsistent, d'un département à l'autre, entre circonscriptions. Par ailleurs, ayant en mémoire la position du Conseil constitutionnel, je ne crois pas qu'un découpage de ce type puisse être fondé sur un autre critère que la démographie.

**M. Jean-Paul Chanteguet.** J'ai du mal à comprendre le sens de l'amendement CD 13, limité aux zones de montagne. Je suggérerais presque au rapporteur pour avis de déposer un amendement concernant les zones humides...

**M. André Chassaing.** La question essentielle est la suivante : à quoi servent un élu et une collectivité territoriale ? Il faut y répondre en fonction des responsabilités assumées. À la fin des années soixante-dix, lorsque j'ai été élu dans un conseil général, une évolution s'amorçait qui a été confirmée depuis : gestionnaire de la collectivité départementale, le conseiller général est aussi, de plus en plus, un animateur de terrain qui accompagne les actions de développement local.

L'un des deux arrondissements constituant la circonscription dont je suis l'élu compte huit cantons. Il est donc représenté par huit conseillers généraux auxquels s'ajoutent deux conseillers régionaux, soit dix élus. Avec la nouvelle loi, il n'y aurait plus que deux conseillers territoriaux au maximum pour 27 000 habitants. Je ne dis pas qu'il ne fallait pas faire évoluer la taille des cantons et les redessiner en tenant compte des regroupements de communes. Mais nous allons

passer de dix élus de proximité à deux élus territoriaux occupés plus que de raison. Ils perdront donc progressivement le lien indispensable avec les populations et les collectivités, avec des effets désastreux. Le résultat – c’est d’ailleurs l’objectif recherché, qui apparaissait clairement dans le rapport Balladur – sera la désertification et l’abandon de territoires entiers, incapables de répondre aux exigences de compétitivité dans le contexte de la mondialisation et voués à devenir des zones de relégation plutôt que des zones de développement.

**M. le président Christian Jacob.** Nos points de vue peuvent diverger mais pourquoi être aussi excessif ?

**M. Martial Saddier.** L’idée consistant à fixer un nombre minimal de conseillers territoriaux par département est née il y a un peu moins d’un an du congrès de l’Association nationale des élus de montagne (ANEM). Mais il n’a nullement été question de défendre un pré carré et de réserver la mesure aux zones de montagne. Au-delà du débat sur le bien-fondé de l’institution du conseiller territorial, s’il est instauré, il convient de bien placer le curseur au regard du nombre actuel de conseillers généraux et régionaux. Dans les territoires les moins peuplés, ainsi que dans ceux accueillant une forte population touristique – je pense à la montagne mais aussi au littoral –, le nombre de conseillers territoriaux ne doit pas être inférieur à un certain seuil afin que les futures assemblées régionales et départementales soient équilibrées.

Cet amendement est important car deux signaux nous sont envoyés. Le premier émane du Conseil constitutionnel, dont la jurisprudence s’appuie sur le critère démographique. Le second provient du Gouvernement : deux ministres de la République ont déclaré, devant le congrès de l’ANEM, qu’ils étaient d’accord avec l’idée d’un seuil minimum. En outre, la jurisprudence du Conseil d’État prévoit un minimum de deux cantons par circonscription législative. La représentation nationale a tout intérêt à adopter un amendement d’appel, afin de provoquer la discussion dès l’examen du premier texte, et pour obtenir des engagements.

**M. François Grosdidier.** Chacun devrait faire preuve de cohérence. J’ai apprécié le brillant plaidoyer de notre collègue Chassaing en faveur du scrutin majoritaire mais je voudrais « mettre un bémol » quant au rôle d’animateur territorial du conseiller général. D’une part, les EPCI, montent en puissance depuis dix ans. D’autre part, ceux-là même qui prétendent que le département serait le temple de la représentation des territoires vantent parfois le mode d’élection de scrutin du conseil régional, considérant que les conseillers généraux ont le front tellement bas et les pieds tellement englués dans la terre qu’ils ne peuvent être animés d’une vision régionale. Puisqu’il s’agira de gérer les compétences départementales et régionales, les élus devront faire preuve de hauteur de vue globale tout en gardant les pieds dans la glaise de la réalité. Pour gérer les collèges comme les lycées, le handicap comme la planification, il importe de réunir ces deux qualités.

L'enjeu consiste à respecter le principe constitutionnel d'égalité des territoires tout en assurant la représentation de tous. Je suis en total accord avec Martial Saddier. Il importe de tester dans le premier texte de loi l'idée d'une pondération de la représentation démographique par le facteur territorial ; nous verrons bien, alors, comment réagit le Conseil constitutionnel. Le sujet mériterait peut-être de notre part une réunion spécifique car nous ne pouvons prendre le risque d'adopter des amendements rédigés de telle façon que nous serions d'avance certains de leur censure. En tout cas, la question de la représentation des territoires ne relève pas uniquement de la Commission des lois. La nôtre doit exprimer son point de vue.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Si nous débattons autant dès le premier amendement, c'est parce que le texte pose un problème fondamental. Si ce projet de loi est voté en l'état, ce sera la fin de toute politique d'aménagement du territoire comme de la ruralité. Si vous votez l'instauration du conseiller territorial et la suppression de la clause de compétence générale, deux points qui relèvent directement de notre Commission, vous devrez l'assumer politiquement sur vos territoires et en subir les conséquences dans trois ans.

Le président de l'Association des maires ruraux de France, qui n'appartient pas à notre famille politique, a déclaré qu'il voterait contre ce texte, non parce qu'il porte la signature d'un gouvernement de droite, mais parce qu'il signe la disparition des politiques d'aménagement du territoire et des communes rurales.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis** Monsieur Caresche, je ne dispose d'aucune information particulière au sujet de Paris, qui bénéficie d'un statut dérogatoire au droit commun.

J'entends l'appel, qui vient au premier chef des élus de la montagne mais les élus ruraux, dont je suis, se sentent solidaires. La représentation des territoires se heurte à des principes constitutionnels et à des jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État. Le second est certes un peu moins sévère que le premier mais pas aussi généreux que nous le souhaiterions. L'amendement CD 13 ne répond pas à toutes les questions soulevées et, étant saisis pour avis, nous ne pouvons recourir à la procédure de l'article 88 du règlement. Sous réserve de l'accord du président et de Jean-Pierre Marcon, je suggère à ce dernier de retirer son amendement, après quoi nous déposerions devant la Commission des lois un amendement cosigné par plusieurs d'entre nous, les plus divers possibles, afin de garantir la représentation des territoires en nous appuyant sur une argumentation solide. Mais nous nous discréditerions vis-à-vis de la Commission des lois si nous adoptons l'amendement CD 13, même si le fond exprime nos vues. Je m'engage à réunir Jean-Pierre Marcon et tous les autres collègues qui le souhaiteront – y compris ceux qui s'opposent au principe du conseiller territorial – afin de trouver une solution et de rédiger un amendement que je cosignerai.

**M. Martial Saddier.** Je ne veux pas jeter un froid car je salue les efforts du président et du rapporteur pour avis, mais je signale que l'ANEM, interroge tout le monde depuis dix mois, y compris par écrit. Il n'est pas impossible que le Conseil constitutionnel soit saisi et, même si tous les membres de notre Commission le cosignent, la Commission des lois ne votera pas obligatoirement notre amendement. Un vrai signal consisterait à sous-amender l'amendement CD 13 pour n'en conserver que la dernière phrase : « L'assemblée départementale ne peut avoir un nombre de conseillers territoriaux inférieur à vingt. » Cela nous permettrait d'obtenir enfin des réponses à nos questions. Sans clarification, je crains qu'un certain nombre de nos collègues hésitent à lever la main quand il s'agira d'adopter ce texte en séance publique

**M. le président Christian Jacob.** Nous sommes unanimes à nous préoccuper de la représentation des territoires, mais exiger un minimum de vingt conseillers territoriaux par département, n'est-ce pas se condamner à une impasse ? Une solution consisterait à réserver l'amendement et imaginer une nouvelle rédaction avant la fin de notre séance.

**M. François Grosdidier.** Le nombre de 20 est excessif.

**M. Albert Facon.** L'objectif du Gouvernement est clair : réduire le nombre d'élus. Mais le travail d'un élu n'est pas le même à Paris et dans un territoire couvrant deux cents communes. N'est-il pas possible, pour respecter le vœu du Président de la République, de fixer un minimum de quatre conseillers territoriaux par circonscription. C'est environ la moitié du nombre actuel.

**M. Philippe Plisson.** Je trouve intéressant de voir la majorité se débattre dans ses contradictions dès l'examen du premier amendement. Ce texte tend à faire passer sournoisement des mesures qui méritent un débat de fond. Je remercie au passage le rapporteur pour avis, qui nous a clairement annoncé, pour la première fois, la fusion des régions et des départements. Il conviendrait d'en débattre. Assumez cette nécessité !

**M. le président Christian Jacob.** J'assume tellement cette nécessité que je souhaite que notre Commission se saisisse du texte.

**M. Jean-Marie Sermier.** Le territoire de Belfort ne compte actuellement que douze conseillers généraux. Il ne faudrait pas accroître ce nombre d'élus !

**M. le président Christian Jacob.** Il me semblerait plus prudent que nous nous en tenions au principe sans arrêter un nombre. Qu'en pensez-vous ?

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** L'article 1<sup>er</sup> A garantit la représentation des territoires. Je constate cependant que les uns et les autres souhaitent franchir un pas supplémentaire en fixant un nombre minimum de conseillers territoriaux par département.

**M. Martial Saddier.** Depuis un an, des parlementaires de tous bords politiques ont interrogé le Gouvernement à propos de la possibilité d'instituer ce nombre minimum de conseillers territoriaux par département. Plusieurs ministres ont publiquement répondu qu'ils étaient d'accord pour un seuil de quinze. Notre Commission ne pourrait-elle pas lancer l'idée et ainsi confronter le Gouvernement à ses promesses ?

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Je vous propose une version sous-amendée de l'amendement CD 13, qui consisterait à supprimer le premier paragraphe et à rédiger ainsi le second : « Le conseil général ne peut avoir un nombre de conseillers territoriaux inférieur à quinze. »

**M. Jean-Paul Chanteguet.** Le groupe S.R.C. ne vous suivra pas car nous sommes opposés au principe du conseiller territorial.

*La Commission adopte l'amendement CD 13 ainsi sous-amendé.*

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

(article L. 3121-1 et L. 4131-1 du code général des collectivités territoriales)

**Création du conseiller territorial**

\*

\* \*

*L'amendement CD 14 est retiré.*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1<sup>er</sup> sans modification.*

CHAPITRE II

**ÉLECTION ET COMPOSITION DES CONSEILS COMMUNAUTAIRES**

*Article 2*

(articles L. 5211-6, L. 5211-7, L. 5211-8 et L. 5212-7 du code général des collectivités territoriales)

**Désignation des délégués des communes au sein des établissements publics de coopération intercommunale**

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 sans modification.*

*Article 3*

(articles L. 5211-6-1 à L. 5211-6-3 [nouveaux], art. L. 5211-5-1, L. 5211-10, L. 5211-20-1, L. 5211-41-1, L. 5211-41-3, L. 5215-40-1 et L. 5216-10 du code général des collectivités territoriales)

**Modalités de fixation du nombre et de la répartition des sièges  
au sein des conseils communautaires**

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3 sans modification.*

*Article 3 bis*

**Parité dans la composition des organes délibérants des EPCI**

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3 bis sans modification.*

CHAPITRE III

**LE CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET  
ENVIRONNEMENTAL RÉGIONAL**

*Article 4*

(article L. 4241-1 du code général des collectivités territoriales)

**Consultation du conseil économique et social régional**

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 sans modification.*

## TITRE II

### ADAPTATION DES STRUCTURES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES

#### *Article 5 A*

(article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales)

#### **Modalités de création des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles**

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 A sans modification.*

#### *Article 5 B*

(article L. 5211-41-1 du code général des collectivités territoriales)

#### **Modalités de transformation d'un établissement public de coopération intercommunale en communauté d'agglomération, communauté urbaine ou métropole**

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 B sans modification.*

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

## MÉTROPOLES

#### *Article 5*

(chapitre VII [nouveau] du titre I<sup>er</sup> du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales)

#### **Création, compétences et régime juridique et financier des métropoles**

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CD 27 du rapporteur pour avis.*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Cet amendement tend à réserver la possibilité de constituer une métropole aux territoires urbains regroupant plus d'un million d'habitants, et non 450 000 habitants comme prévu dans le texte du Sénat.

Ne nous arrêtons pas à la question de sémantique. Je n'ai pas d'hostilité de principe à un changement d'appellation, comme nous y invite Serge Grouard, et à parler, par exemple, de « grande ville de France » plutôt que de « métropole ». Mais il faut garder l'esprit du texte et ne pas retenir les critères qu'il a évoqués tout à l'heure.

Contrairement à lui, je considère que les pôles métropolitains présentent un intérêt. En permettant à des zones où il n'existe pas de grande agglomération de nouer des coopérations fortes, ils constituent une étape vers la constitution un jour de véritables métropoles. Ce dispositif « à la carte », au caractère consensuel et partenarial, va enrichir notre boîte à outils territoriale.

Cela étant, compte tenu des compétences dont le texte actuel prévoit de doter les métropoles, baisser le seuil à 450 000 habitants soulèverait des problèmes complexes.

J'estime qu'il y a place pour un concept de « grande ville de France », bénéficiant d'un éclairage particulier et d'une organisation particulière de ses compétences. Il n'existe pas dans le projet actuel. Peut-être faut-il l'introduire. Comme il reste encore un peu de temps avant l'examen en séance publique, je veux bien y travailler.

Selon moi, le dispositif prévu par le Gouvernement s'adresse davantage à des ensembles de plus d'un million d'habitants, comme Lille, Lyon et Marseille. Avec 450 000 habitants, une collectivité s'apparente plus à une grande ville qu'à une métropole.

**M. Serge Grouard.** Si l'on ne retient que le critère quantitatif et que l'on définit une métropole comme une agglomération de dimension internationale, il n'y en a qu'une en France : la région parisienne, et ses 11 millions d'habitants. Mais nous nous situons là à l'échelle des métropoles mondiales, voire des mégalofoles. Je ne partage pas cette vision du rapporteur pour avis, qui n'est d'ailleurs qu'un leurre.

D'abord, nous ne nous situons jamais à cette échelle. Tant mieux d'ailleurs parce que je ne trouve pas que l'exemple d'un certain nombre de mégalofoles mondiales soit très enviable.

Ensuite, ce n'est pas parce qu'une ville est de taille moindre qu'elle est moins bien armée pour la compétition internationale. Les pôles de compétitivité en sont la preuve : on n'a pas cherché à leur donner une taille qui leur permettrait de

concurrencer les plus grands pôles mondiaux, mais on a repéré les forces disponibles dans un certain nombre de territoires et on leur a permis d'entrer en synergie, en les dotant d'une cohérence, pour rayonner internationalement. Il existe de petits pôles de compétitivité qui figurent parmi les meilleurs. Je ne comprends donc pas la logique purement quantitative.

Si l'on considère – comme c'est mon cas – que le dispositif des métropoles est intéressant parce qu'il permet d'améliorer la gouvernance et de rendre plus cohérente la répartition des compétences, pourquoi ne la destiner qu'à quelques villes ? Pourquoi, puisqu'il est optionnel, ne pas étendre son bénéfice à toutes les collectivités qui le souhaitent ? Quel problème poserait l'existence d'une vingtaine de métropoles ? À qui cela nuirait-il ?

De deux choses l'une : soit le dispositif n'est pas intéressant et il ne faut pas le mettre en œuvre nulle part ; soit il est intéressant et il faut permettre à un nombre plus élevé de collectivités d'en disposer. C'est le bon sens.

**M. François Grosdidier.** Ma position rejoint celle de Serge Grouard.

D'abord, l'appellation de métropole relève de la convention sémantique. Il existe des métropoles régionales. Nancy, Metz et Thionville – auxquelles il faudrait ajouter Luxembourg – en forment une même si elle n'est pas structurée en tant que telle. Mais si l'on songe à des mégalo-pôles de dimension planétaire, il n'y en a effectivement qu'une en France. Viennent ensuite les villes que le rapporteur pour avis a citées puis, en troisième position, les métropoles régionales susceptibles de devenir pôles métropolitains. Limiter l'appellation aux mégalo-pôles me semble donc beaucoup trop restrictif.

Ensuite, dès les premières concertations, le seuil a été abaissé de 500 000 habitants à 450 000 habitants pour permettre la qualification de Strasbourg eu égard à la présence sur son territoire du Parlement européen. C'est une cause qui, je crois, peut tous nous rassembler.

Enfin, comme l'a souligné Serge Grouard, la constitution de métropoles est une possibilité ouverte aux communes et aux territoires qui le souhaitent de s'organiser de la manière la plus efficace possible. Restreindre cette faculté ne me paraît pas judicieux. Il faut au contraire l'étendre.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Ce débat nous ramène une nouvelle fois au problème central, celui des compétences des métropoles. À la suggestion de Serge Grouard, je réponds que l'existence de vingt métropoles entraînerait la mort des départements. Compte tenu des pouvoirs que le texte confère à la métropole, celle-ci aurait la haute main sur la partie riche d'un territoire, laissant au département la partie pauvre et le condamnant à dépérir comme certains le souhaitent. Le plus grave est que cela accentuerait la fracture territoriale.

**M. André Chassaigne.** Très juste.

**M. André Vézinhét.** La réalisation des métropoles sur une base démographique, c'est « la course à l'échalote ». On essaie de séduire tel ou tel en faisant miroiter davantage de dotations. Or cela ne peut se faire qu'au détriment des territoires les plus pauvres. On va les « saigner » pour permettre à une métropole d'exister. La situation sera épouvantable.

À la logique de métropoles, je préfère indiscutablement celle des pôles de compétitivité. Elle repose sur une réalité, à savoir les gisements de savoir et de recherche-développement dans certains secteurs qui n'ont pas forcément un poids démographique très lourd mais qui ont une véritable capacité à relever les défis internationaux. AGROPOLIS réunit 3 000 chercheurs en agronomie, notamment en agronomie méditerranéenne et tropicale. C'est un pôle d'excellence mais il ne donne pas pour autant à Montpellier la légitimité pour se prétendre une métropole, comme le souhaiterait Georges Frêche, en englobant Alès, Béziers et Sète, broyant tous les particularismes qui font la richesse de cette région.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Le mérite de mon amendement est de susciter un débat sur une innovation majeure du projet de loi.

Au cours des auditions auxquelles j'ai procédé, les fonctionnaires de la région PACA chargés de la prospective m'ont signalé qu'un seuil de 450 000 habitants faisait émerger trois métropoles – Nice, Toulon et Marseille. Ils m'ont demandé quel serait alors l'avenir de la région. De fait, compte tenu des compétences et de l'argent transférés aux métropoles, la région ne s'occuperait-elle plus que des bergers, des zones d'alpage et des champs de lavande ? Comment fonctionnerait-elle ? C'est une interrogation qui appelle réflexion.

Je le reconnais : plus le seuil de population sera élevé, plus les compétences devront être importantes. Les métropoles auront le poids nécessaire pour exiger la dévolution de celles qui enclencheront une véritable dynamique. Or, et l'irrecevabilité de l'amendement de Serge Grouard le rappelle, nous ne pouvons procéder par amendement parlementaire à pareil transfert.

Il est vrai qu'en fixant le seuil à un million d'habitants, on fige pour de nombreuses années le nombre de métropoles. Bordeaux, qui compte 800 000 habitants, mettrait quelques années pour atteindre le niveau nécessaire. Or l'aménagement du territoire est un domaine qui évolue et doit évoluer. Fixer un seuil plus bas permettrait à des villes plus petites, mais dynamiques, de participer à la course avec les grands. Placer la barre à un million d'habitants revient à dire à ces villes qu'elles jouent en ligue 2 et ne montent jamais en ligne 1, que ce n'est pas pour elles. » Je ne pense pas que ce soit l'idéal, mais nous sommes contraints par le principe de réalité.

C'est pourquoi mon amendement est un amendement d'appel à la réflexion collective car au problème de la sémantique s'ajoute celui des compétences. D'ailleurs, le Gouvernement reconnaît lui-même que le texte tel qu'a adopté le Sénat n'est pas bon. Michel Mercier l'a déclaré devant nous. Si, sur

la question des pôles métropolitains, le projet me semble relativement achevé – je proposerai néanmoins un amendement à l'article 7 pour l'améliorer encore –, sur celle des métropoles il n'est pas satisfaisant.

Il est un peu ennuyeux d'avoir à en discuter avant la Commission des lois, sans avoir connaissance des amendements qu'elle pourrait adopter sur le sujet. Je suis prêt à retirer ma proposition tout en faisant observer que cela laisserait les problèmes intacts et que la rédaction actuelle ne convient à personne. Cela étant, je ne joue pas au poker menteur avec vous. Il s'agit d'un sujet sérieux. Si vous considérez utile que j'aie défendu cet amendement devant la Commission des lois, j'y suis prêt.

**M. Jean-Paul Chanteguet.** Le seuil de 450 000 habitants a été fixé par le Sénat ?

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Dans l'avant-projet, il était à 500 000 habitants. Il a été ramené à 450 000 pour permettre la qualification de Strasbourg. Un tel seuil permettrait également à Grenoble de se qualifier dans quelques années, puisqu'elle compte actuellement 400 000 habitants.

**M. Serge Grouard.** Que l'amendement soit retiré ou non, j'indique d'ores et déjà que je voterai contre l'article 5, non seulement pour les raisons que j'ai données précédemment, mais également parce que l'amendement que j'avais déposé a été déclaré irrecevable et n'a donc pas pu être discuté alors qu'il était très important à mes yeux.

**Mme Françoise Branget.** Le seuil minimal a été abaissé à 450 000 habitants pour Strasbourg soit concerné. De nombreuses villes – je pense, en particulier à Belfort-Montbéliard – et de nombreux territoires seraient poussés à s'agglomérer pour devenir métropoles alors qu'ils n'en ont pas la stature. Au-delà du ridicule, le coût est à prendre en compte. Il faut donc y réfléchir à deux fois. Si Jérôme Bignon maintient son amendement, je le voterai.

**M. François Grosdidier.** Même si placer la limite à un million d'habitants revient, à quelques exceptions près, à condamner ce projet de métropoles en France, notre débat dépasse cette simple question de seuil. Les territoires ruraux craignent en effet que leur création n'entraîne la suppression de la péréquation. Dans le même temps, des métropoles régionales ont besoin d'être rassemblées et de bénéficier de politiques plus cohérentes pour devenir des zones de rayonnement. Le dispositif des pôles métropolitains sera-t-il suffisant pour le leur permettre ? Elles sont souvent des éléments dont la dynamique profite aux arrière-pays à condition que les mécanismes de péréquation ne soient pas remis en cause.

Certains départements, toutefois, ont opéré des péréquations excessives en faveur des territoires ruraux du fait de leur surreprésentation. On observe parfois des écarts allant de 1 à 10 au détriment de cantons urbains, ce qui suscite une réaction de ces derniers, privés des équipements dont disposent les arrière-pays.

Le fond du problème se situe peut-être dans la garantie d'un équilibre dans la répartition des compétences comme dans la péréquation : ne passons pas d'un excès de péréquation au profit du rural à l'excès inverse, à savoir à la concentration des politiques sociales et d'équipement au sein des métropoles.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Il m'a été rapporté que le deuxième candidat après Lyon pour devenir un pôle métropolitain est le sillon lorrain Metz-Nancy-Thionville.

**M. François Grosdidier.** Pour un pôle métropolitain, pas pour une métropole !

**M. Jean-Pierre Giran.** La fixation du seuil à 450 000 ou 500 000 habitants serait la pire des solutions. Mieux vaut, comme le propose Jérôme Bignon, élever le seuil à un million d'habitants, et prendre acte de l'existence de grandes agglomérations – les quatre qu'il a citées. Donnons-leur les moyens de devenir des métropoles internationales.

Cela étant, comme Serge Grouard, je considère important d'avoir des métropoles régionales – appelons-les comme on veut – et de leur donner les moyens d'un développement plus ambitieux qu'aujourd'hui.

Mais ne fixons pas de seuil intermédiaire. Il tend à provoquer une « course à l'échalote » et à alimenter tous les clientélismes. Je parle en connaissance de cause.

**M. Serge Grouard.** Appliqué au domaine économique, le raisonnement quantitatif tenu dans cette affaire de métropoles revient à considérer que seules les multinationales seraient compétitives et qu'il n'y aurait pas de PME en mesure d'exporter !

Les coopérations existent déjà au sein des pôles de compétitivité et, maintenant, des pôles de recherche et d'enseignement supérieur qui peuvent être intercommunaux. Qu'offriront de plus les pôles métropolitains ? On aurait un candidat avec Metz-Nancy ? Soit, cela en fera au moins un...

Quand aux métropoles, il y en aura peut-être une, encore qu'à bien regarder les conditions posées ce ne soit même pas certain. Allons-nous créer un dispositif spécifique pour Lyon ?

Enfin, je m'étonne que l'on n'étudie pas les propositions de l'Association des maires des grandes villes de France dont je suis le vice-président, et Michel Destot, maire de Grenoble, le président. L'association travaille depuis plus d'un an sur le sujet. Elle connaît son affaire et elle est la première concernée. Tout ce qui est dit ici est fort intéressant mais il faudrait qu'on l'écoute !

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Je maintiens mon amendement. S'il est adopté, il sera examiné à nouveau en Commission des lois,

en même temps que l'idée d'une structure intermédiaire qu'appelle de ses vœux Jean-Pierre Giran et qui est frappée au coin du bon sens.

Nous sommes en train de constituer une boîte à outils afin d'éviter que notre pays ne soit un jardin à la française, que tout le monde ne soit passé sous la même toise.

**M. Serge Grouard.** Mais les outils sont interdits. Il n'y en a aucun dans la boîte !

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Il faut les créer.

**M. François Grosdidier.** En fixant le seuil à un million d'habitants, vous en retirez un.

*La Commission adopte l'amendement CD 27.*

*Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 ainsi modifié.*

*Article 5 bis*

(article 1518 du code général des impôts)

**Coordination résultant de la suppression de la taxe professionnelle**

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 bis sans modification.*

*Article 5 ter*

(article 1609 bis du code général des impôts)

**Abrogation résultant de la suppression de la taxe professionnelle**

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 ter sans modification.*

*Article 6*

(articles L. 1111-4, L. 1211-2, L. 2333-67, L. 5211-5, L. 5211-12, L. 5211-19, L. 5211-28, L. 5211-41, L. 5211-56, L. 5813-1, L. 5813-2 et intitulé du chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre huitième de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, articles L. 301-3, L. 302-1, L. 302-5, L. 302-7 et L. 522-2-1 du code de la construction et de l'habitation, article L. 601-1 du code des ports maritimes, article L. 134-1 du code du tourisme, articles 122-5 et L. 122-12 du code de l'urbanisme, article 32 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, article 11 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine)

**Coordinations résultant de la création des métropoles**

\*  
\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 6 sans modification.*

*Article 6 bis*

(article L. 5215-1 du code général des collectivités territoriales)

**Abaissement du seuil de population applicable à la création de communautés urbaines**

\*  
\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 6 bis sans modification.*

*Article 6 ter*

(article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales)

**Abaissement du seuil de population applicable à la création de communautés d'agglomération**

\*  
\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 6 ter sans modification.*

CHAPITRE II  
PÔLES MÉTROPOLITAINS

*Article 7*

(titre III [nouveau] du livre septième de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales)

**Création et régime juridique des pôles métropolitains**

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CD 36 du rapporteur pour avis.*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Aux termes du projet de loi, les pôles métropolitains regroupent des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 personnes. L'un de ces pôles doit compter plus de 150 000 habitants. Cette dernière condition ne m'a pas paru opportune car on peut imaginer que trois établissements regroupant chacun 100 000 personnes souhaitent s'associer. Il serait dommage que la loi ne le permette pas.

Je propose donc d'abaisser de 150 000 à 100 000 habitants la taille exigée de l'EPCI-centre pour constituer un pôle métropolitain.

**M. Serge Grouard.** Avec toute l'estime et l'affection que j'ai pour le rapporteur, je lui ferai observer que cet amendement nous conduit à un grand écart par rapport au précédent. Après avoir restreint, on ouvre.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Au contraire. J'essaie de disposer les différents échelons de manière à rendre l'ensemble le plus lisible possible.

Concernant les métropoles, mes références ne sont pas les mégapoles comme Tokyo, Séoul ou Shanghai, mais des villes importantes à l'échelle de l'Europe comme Munich, Milan ou Anvers.

À population moindre, nous offrons la possibilité à toutes les collectivités qui le souhaitent de passer par la case – pôle métropolitain – dès qu'elles atteignent 300 000 habitants et de gravir les échelons jusqu'au niveau de la métropole. Il manque peut-être, comme l'a fait remarquer Jean-Pierre Giran, une étape intermédiaire entre 300 000 et un million d'habitants. C'est ce sur quoi il nous faut travailler.

**M. Martial Saddier.** Comme un membre de la Commission des lois-Étienne Blanc – participe à la mission parlementaire sur les questions transfrontalières, je n’ai pas voulu déposer d’amendement. Mais il se pose à ce sujet un problème de cohérence. Bien que la création de métropoles transfrontalières soit prévue dans le texte, les seuils qui sont fixés la rendent impossible. Je souhaiterais que le rapporteur pour avis soulève également ce point en Commission des lois.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Je ne manquerai pas de le faire.

**M. Serge Grouard.** Je veux montrer la contradiction qu’il y a à baisser la taille requise d’un EPCI pour se regrouper avec d’autres dans un pôle métropolitain et à élever dans le même temps le seuil requis pour former une métropole : d’un côté, on permet à trois EPCI de 100 000 habitants de constituer un pôle métropolitain alors que, de l’autre, on refuse à une structure de 300 000 habitants le droit de devenir métropole. Je voterais avec plaisir le présent amendement si, parallèlement, le seuil des métropoles était abaissé à 300 000 habitants.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Il ne s’agit pas des mêmes outils et ils ne répondent pas aux mêmes besoins. Les pôles métropolitains sont constitués sur la base du volontariat et permettent à des collectivités de commencer à se regrouper, en partant d’un niveau relativement faible de population pour monter progressivement les échelons de l’intégration.

**M. François Grosdidier.** Les métropoles se créent également sur la base du volontariat.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Certes, mais il faut qu’elles aient atteint une taille critique.

*La Commission adopte l’amendement CD 36.*

*Elle émet un avis favorable à l’adoption de l’article 7 ainsi modifié.*

CHAPITRE III  
COMMUNES NOUVELLES

*Article 8*

**(chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales)**

**Création d'une commune nouvelle pouvant comporter des communes déléguées**

\*  
\* \*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CD 12, CD 9, CD 7 et CD 8 de M. Serge Grouard.*

**M. Serge Grouard.** Le dispositif de création de communes nouvelles est lourd, compliqué et dissuasif.

L'amendement CD 12 tend à aligner les conditions de cette création sur celles prévues pour la création d'un EPCI.

L'amendement CD 9 vise à supprimer l'obligation de référendum. L'amendement CD 7 est un amendement de repli en cas de rejet de l'amendement CD 9.

L'amendement CD 8 tend à rétablir une dotation de bonification qui a été supprimée par le Sénat.

**M. François Grosdidier.** Les 730 maires de la fédération départementale des maires de la Moselle, que j'ai consultés, ont exprimé un avis identique à celui de M. Grouard. Ils ont rappelé en particulier que, si le référendum avait été obligatoire pour la constitution d'une intercommunalité, celle-ci aurait souvent été bloquée par des querelles de clocher.

Le maire peut toujours recourir au référendum s'il ne veut pas se prononcer seul ou si sa population est partagée. Mais, quand des élus sont capables de surmonter leur propre intérêt pour s'unir en faveur d'un projet d'intérêt général, il ne faut pas les en empêcher.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Je suis très favorable aux évolutions suggérées par Serge Grouard. Elles simplifient la procédure.

Le dispositif actuel est totalement inapplicable. On aurait voulu empêcher la création de communes nouvelles, on n'aurait pas imaginé système plus efficace.

Je sais par ailleurs que le rapporteur de la Commission des lois, Dominique Perben, préparerait des dispositions qui iraient dans le même sens.

*La Commission **adopte** successivement les amendements CD 12, CD 9 et CD 8.*

*Du fait de l'adoption de l'amendement CD 9, l'amendement CD 7 **tombe**.*

*La Commission émet un **avis favorable** à l'adoption de l'article 8 **ainsi modifié**.*

#### *Article 8 bis*

### **Rapport du Gouvernement sur les ressources financières susceptibles d'être perdues par les communes se regroupant au sein de communes nouvelles**

\*  
\* \*

*La Commission émet un **avis favorable** à l'adoption de l'article 8 bis **sans modification**.*

#### *Article 9*

(article 1638 du code général des impôts)

### **Adaptation de la législation fiscale à la création des communes nouvelles**

\*  
\* \*

*La Commission émet un **avis favorable** à l'adoption de l'article 9 **sans modification**.*

#### *Article 10*

(articles L. 2334-4, L. 2334-13, L. 2334-33, L. 2334-40, L. 5211-30 et L. 5211-35 du code général des collectivités territoriales)

### **Adaptation des règles de calcul des dotations de l'État à la création des communes nouvelles**

\*  
\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10 sans modification.*

*Article 11*

**Maintien des règles actuellement applicables aux communes fusionnées**

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11 sans modification.*

*Article 11 bis*

(article L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales)

**Abaissement du seuil de création facultative de conseils de quartier**

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11 bis sans modification.*

CHAPITRE IV

**REGROUPEMENT DE DÉPARTEMENTS ET DE RÉGIONS**

*Article 12*

(chapitre IV [nouveau] du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> de la troisième partie du code général des collectivités territoriales)

**Regroupement de départements**

\*

\* \*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CD 15 et CD 16 de M. Jean-Pierre Marcon.*

**M. Jean-Pierre Marcon.** La fusion de deux ou plusieurs départements peut entraîner une marginalisation des territoires de montagne. C'est pourquoi les amendements CD 15 et CD 16 tendent à rendre obligatoire la consultation du

comité de massif lorsque des départements concernés par un projet de regroupement comprennent des zones de montagne. Certains départements peuvent d'ailleurs inclure des territoires de montagne relevant de massifs distincts.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** La consultation des comités de massif ne peut qu'enrichir le débat en permettant de mieux prendre en compte les spécificités de ces territoires. Je suis donc favorable à l'adoption de l'amendement CD 15.

L'amendement CD 16 pose, en revanche, un problème constitutionnel dans la mesure où il place sur le même pied comités de massif et conseils généraux. On pourrait imaginer qu'un comité de massif empêche la fusion de deux départements alors que les collectivités départementales y sont favorables. Oui donc à une consultation, non à un avis conforme.

**M. Jean-Pierre Marcon.** Je retire ce deuxième amendement.

*L'amendement CD 16 est retiré.*

*La Commission adopte alors l'amendement CD 15.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 12 ainsi modifié.*

#### *Article 12 bis*

(article L. 4122-1-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

#### **Transfert d'un département d'une région à une autre**

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CD 17 de M. Jean-Pierre Marcon.*

**M. Jean-Pierre Marcon.** La fusion de départements requiert l'accord du quart des électeurs inscrits. La proportion me semble insuffisante voire dangereuse. C'est pourquoi je propose de porter le pourcentage à 50 % afin de conforter la représentation de l'opinion des citoyens concernés.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Je suis défavorable à cet amendement pour plusieurs raisons.

D'abord, la règle des 25 % prévaut dans le code électoral. Compte tenu de la désaffection de nos compatriotes pour les consultations électorales, s'il avait fallu 50 % des inscrits pour désigner les conseillers régionaux, bien peu auraient été élus. Je rappelle que le quart des inscrits correspond à peu près à la moitié des

suffrages exprimés ! Le relèvement de la proportion à 50 % risquerait de rendre les fusions impossibles.

**M. Jean-Pierre Marcon.** C'est l'objectif que je poursuivais par cet amendement ! N'étant pas du tout favorable au regroupement de deux départements à partir du moment où il y a identité régionale, je voulais l'empêcher en rendant le dispositif plus difficile à mettre en œuvre.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** La seconde raison pour laquelle je suis défavorable à cet amendement est qu'il ne figure pas au bon endroit. L'article 12 *bis* concerne le rattachement d'un département à une région limitrophe, non le rapprochement de départements.

En tout état de cause, mieux vaudrait, monsieur Marcon, que vous disiez clairement que vous êtes défavorable à la fusion des départements.

**M. François Grosdidier.** Il ne faudrait pas que ce projet de loi soit placé sous le signe de l'hypocrisie en ouvrant des possibilités, comme la création de communes nouvelles, que l'on s'ingénie ensuite à rendre inapplicables.

**M. Jean-Pierre Marcon.** Je retire l'amendement CD 17.

*L'amendement CD 17 est retiré.*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 12 bis sans modification.*

### *Article 13*

(article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales)

### **Assouplissement des règles applicables aux regroupements de régions**

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CD 18 de M. Jean-Pierre Marcon.*

**M. Jean-Pierre Marcon.** Comme l'amendement CD 15 à l'article 12, celui-ci tend à rendre obligatoire l'avis du ou des comités de massif lorsque les régions concernées par un projet de regroupement comprennent des zones de montagne.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Avis favorable, pour les mêmes raisons que pour l'amendement CD 15.

*La Commission adopte l'amendement CD 18.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD 19 de M. Jean-Pierre Marcon.*

**M. Jean-Pierre Marcon.** Comme je l'ai fait de l'amendement CD 16 et pour le même motif, je retire l'amendement CD 19.

*L'amendement CD 19 est retiré.*

La Commission émet alors un **avis favorable** à l'adoption de l'article 13 **ainsi modifié.**

*Article 13 bis*

(chapitre IV [nouveau] du titre II du livre I<sup>er</sup> de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales)

**Fusion entre une région et les départements qui la composent**

\*

\* \*

*La Commission émet un **avis favorable** à l'adoption de l'article 13 bis **sans modification.***

### TITRE III

## DÉVELOPPEMENT ET SIMPLIFICATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### DISPOSITIONS COMMUNES

##### *Article 14*

(articles L. 5111-1 et L. 5210-1-1 A [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

#### **Définitions de la catégorie des groupements de collectivités territoriales et de celle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**

\*

\* \*

*La Commission émet un **avis favorable** à l'adoption de l'article 14 **sans modification**.*

##### *Article 15*

(article L. 5210-5 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

#### **Compétences communales susceptibles d'être exercées par un EPCI**

\*

\* \*

*La Commission émet un **avis favorable au maintien de la suppression de l'article 15**.*

CHAPITRE II  
ACHÈVEMENT ET RATIONALISATION DE LA CARTE  
DE L'INTERCOMMUNALITÉ

*Section 1*

*Schéma départemental de coopération intercommunale*

*Article 16*

(article L. 5210-1-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

**Finalité, contenu et modalités d'élaboration du schéma départemental  
de coopération intercommunale**

\*

\* \*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CD 20 de M. Jean-Pierre Marcon et CD 39 rectifié du rapporteur pour avis.*

**M. Jean-Pierre Marcon.** Le principe de libre administration des collectivités territoriales commande de ne pas soumettre la création de structures intercommunales à des seuils quantitatifs dont l'application uniforme se révélerait inadaptée à des territoires peu densément peuplés comme ceux de la montagne. C'est pourquoi je propose la suppression de l'alinéa généralisant la constitution d'EPCI d'au moins 3 000 habitants. Ce seuil n'est ni réaliste ni compatible avec les réalités géographiques des communes de montagne.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Avis défavorable. Compte tenu de la possibilité de dérogation instituée par cet alinéa et inspirée par la loi montagne de 1985, je propose au contraire, dans l'amendement CD 39 rectifié, de relever le seuil minimal des EPCI de 3 000 à 10 000 habitants.

Le renforcement de la coopération intercommunale sur l'ensemble du territoire national a pour but de favoriser la création d'intercommunalités pertinentes en termes de taille, de moyens et de ressources humaines. Il faut éviter les micro-intercommunalités ou les intercommunalités confettis, sauf dans les régions où l'on ne peut pas faire autrement pour des raisons liées à la géographie. Il existe la possibilité de dérogation.

Dans mes fonctions municipales, j'ai mis en place une intercommunalité de 7 000 habitants. Sa taille apparaît aujourd'hui ridicule. Bien trop petite par rapport aux besoins de la population, elle souffre d'un manque de moyens matériels et humains pour l'animer efficacement.

**M. Jean-Pierre Marcon.** Je suis moi-même dans une intercommunalité de 9 000 habitants et je considère maintenant – je ne l’aurais pas dit il y a quelques années – qu’elle est trop restreinte. Son territoire est trop limité. Mais 3 000 habitants en zone de montagne, cela peut représenter un massif entier. C’est pourquoi je souhaitais que les petites intercommunalités soient reconnues dans la loi.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Dans l’amendement CD 39 *rectifié*, il est bien précisé, après la mention du seuil de 10 000 habitants, que « le représentant de l’État dans le département peut retenir un seuil de population inférieur pour tenir compte de la spécificité de certaines zones, notamment dans le respect des principes énoncés par la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. » Il me semble que, ainsi, les choses sont claires.

Une loi se doit de poser d’abord un principe général et de prévoir ensuite des possibilités de dérogation devant des spécificités territoriales. La démarche manquerait de logique.

**M. Jean-Paul Chanteguet.** La possibilité de dérogation n’est-elle pas restreinte par la référence faite à la loi relative au développement et à la protection de la montagne ?

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Non. Il est bien précisé que le représentant de l’État dans le département peut retenir un seuil de population inférieur pour tenir compte de la spécificité de certaines zones. La référence à la loi montagne ne vient qu’après, introduite par le mot « notamment ».

**M. Jean-Paul Chanteguet.** Cette possibilité de dérogation fera néanmoins l’objet d’interprétations de la part du représentant de l’État, ce qui laisse craindre des difficultés et des traitements différents d’un département à l’autre.

Dans ces conditions, le seuil de 10 000 habitants me paraît beaucoup trop élevé.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis.** Dans le texte d’origine déposé au Sénat, il était de 5 000 habitants.

**M. Jean-Pierre Marcon.** La fixation d’un seuil de 10 000 habitants, avec possibilité de dérogation, me semble présenter deux handicaps.

Premièrement, cela place les départements à la merci du représentant de l’État. Or il arrive parfois que celui-ci agisse avec un zèle excessif.

Deuxièmement, dans certains départements peu peuplés, les communautés de communes dépassent rarement les 10 000 habitants. Dans le mien, par exemple, il n’y en a qu’une. Cela signifie que toutes les autres seraient dérogoatoires.

Je pourrais me rallier à votre amendement si le seuil était un peu plus bas.

**M. Martial Saddier.** C'est un sujet sensible. Nous avons trouvé un équilibre en fixant le seuil à 5 000 habitants avant qu'il ne soit abaissé à 3 000, avec possibilité de dérogation.

Je rappelle qu'il s'agit d'un engagement du Président de la République vis-à-vis d'un certain nombre d'associations de zones rurales et de montagne. Par ailleurs, à la mer comme à la montagne, les lits touristiques ne sont pas pris en compte. Chamonix est une commune de 9 000 habitants alors qu'elle en compte 100 000 dix mois sur douze.

Enfin, la commission départementale de coopération intercommunale – CDCI – s'exprimera avant le préfet sur la rationalisation de la carte de l'intercommunalité et, si on fixe le seuil à 10 000 habitants, elle risque fort de prendre cette orientation pour base de ses travaux.

J'en appelle à la sagesse des auteurs des amendements pour ne pas revenir sur l'équilibre trouvé, qui se situe selon moi entre 3 000 et 5 000 habitants. Porter le seuil à 10 000 habitants risque d'entraîner une crispation chez les maires de zones rurales et de territoires faiblement peuplés, et de rouvrir un débat que nous avons réussi à contenir.

**M. François Grosdidier.** Le meilleur seuil me semble être à 5 000 habitants. Mais je ne comprends pas que l'amendement ne fasse pas état de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), qui est en première ligne sur ce sujet. Je crains que les préfets n'interprètent le terme « dérogation » de façon très restrictive : la dérogation est exceptionnelle, même en zone de montagne. Il serait préférable de prévoir que le seuil ne s'applique pas dans certaines zones.

En tout état de cause, l'étude des dérogations doit être courante dans les espaces spécifiques, et cela dès l'étape de la CDCI, pas seulement lors de l'intervention du préfet. Mais parallèlement, il faut définir ces zones de façon stricte, afin d'éviter que des communes rétives au regroupement, pour cause de taxe professionnelle par exemple, ne s'engouffrent dans la brèche de la dérogation là où elle ne se justifie pas.

**M. Max Roustan.** Avez-vous la moindre idée de ce que représente le budget d'une communauté de communes de 3 000 habitants ? Il ne permet même pas de financer une crèche ou une déchetterie ! Dans mon pays, j'ai dix-sept communautés de communes et leurs responsables sont vraiment au bout du rouleau. Le seuil rentable, c'est 10 000 habitants ; l'effet ciseau est à 5 000. En dessous, c'est la disparition à plus ou moins longue échéance.

**M. Bertrand Pancher.** Pour ma part, j'ai dans ma circonscription plusieurs intercommunalités d'un peu moins de 3 000 habitants, que les maires se sont appropriées et où les compétences sont partagées. La version initiale du texte me paraît préférable et je crains qu'une hausse du seuil n'éloigne trop les centres de décision.

**M. le rapporteur pour avis.** Je comprends vos inquiétudes. L'objectif du texte est de faire en sorte que chacun dispose d'une organisation territoriale adaptée. Il me semblait que la spécificité de la montagne et de certaines autres zones était prise en compte par la possibilité de dérogation. Quant à la CDCI, rien ne change : le préfet s'inspire toujours de ses conclusions pour prendre ses décisions et son rôle est même renforcé dans le cadre de la mise en place du schéma.

Le texte initial du Gouvernement fixait le seuil à 5 000 habitants ; le Sénat l'a abaissé à 3 000, ce qui revient, à mon sens, à nier l'idée même de communauté de communes. Fixer un tel seuil, c'est organiser la misère, condamner les habitants à ne jamais avoir de médiathèque ni de crèche... Il est de notre responsabilité d'encourager les élus à se regrouper à un niveau efficace. Je veux bien renoncer au seuil de 10 000 habitants, peut-être excessif en zone de montagne, mais il me semble impossible de descendre en dessous de 5 000.

**M. Jean Lassalle.** Je ne suis pas du tout d'accord. Trois mille habitants peuvent occuper un territoire immense. Un des problèmes majeurs de cette réforme, c'est que les territoires sont passés sous silence. J'ai une communauté de communes de 2 700 habitants : elle n'est pas riche, mais les maires prennent les problèmes à bras-le-corps. Si on la fusionne avec une ou deux autres, elles n'auront pas le même microclimat ni la même histoire. Le tout est de savoir si l'on veut créer un espace purement urbain comme l'Allemagne, qui ne tienne plus compte des spécificités, ou si l'on veut que la France reste ce pays extraordinaire qui a rassemblé les peuples sans renier l'identité de ses terroirs. Quel que soit le seuil que vous déciderez, le texte sera voté – tout passe, en ce moment – mais il faut penser aux conséquences.

**M. le rapporteur pour avis.** Je suis moi aussi élu d'un territoire rural, et sensible à ces arguments. Mais le texte n'intéresse pas la seule montagne. Il pose un principe – le seuil – et rappelle qu'il est possible d'y déroger, en montagne notamment. Le seuil de 5 000 habitants est une garantie pour les zones de plaine, la possibilité de dérogation une sécurité pour la montagne. J'ajoute que le seuil de 3 000 habitants supprimerait par nature presque la logique d'une dérogation : on ne fait pas de communauté de communes de 1 500 habitants !

**M. Jean Lassalle.** Je ne crois pas en cette loi. Un grand projet, compte tenu de l'évolution de la France, de l'Europe et de la mondialisation, devrait être beaucoup plus équilibré entre territoires et concentration des populations. On ne fait qu'accompagner un mouvement qui s'aggrave. Je m'étais abstenu sur les parcs nationaux, par grandeur d'âme. Ça m'a passé. Je voterai contre cette réforme parce qu'après la loi, il y a les décrets et les arrêtés, que les 5 000 habitants vont passer à 6 500 et que dans les petits territoires, de montagne ou d'ailleurs, les gens ne se sentiront plus de nulle part.

*L'amendement CD 20 est retiré.*

**M. le rapporteur pour avis.** Je rectifie mon amendement afin de ramener le seuil de 10 000 à 5 000 habitants.

*La Commission adopte alors l'amendement CD 39, deuxième rectification.*

*Elle examine l'amendement CD 38 rectifié du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Les schémas départementaux doivent prendre en compte la rationalisation des structures compétentes en matière non seulement d'aménagement de l'espace, mais aussi de protection de l'environnement et de respect des principes de développement durable. C'est Martial Saddier qui est à l'origine de cet amendement et j'aimerais qu'il soit cité comme auteur.

**M. Jean Lassalle.** Va pour la protection de l'environnement, mais qu'en est-il de la protection des hommes ?

**M. Martial Saddier.** Le texte initial ne parle, pour ce qui est du découpage des intercommunalités, que de financement et de population. Le rapporteur pour avis et moi y ajoutons les territoires et les espaces : nous allons dans le sens que vous souhaitez !

*La Commission adopte l'amendement puis elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 16, ainsi modifié.*

#### *Article 16 bis*

#### **Possibilité d'intercommunalités discontinues en région parisienne**

\*  
\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 16 bis sans modification.*

#### *Article 17*

#### **Date butoir pour fixer le schéma départemental de coopération intercommunale**

\*  
\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 17 sans modification.*

## Section 2

### ***Organisation et amélioration du fonctionnement de l'intercommunalité***

#### Sous-section 1

#### ***Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre***

##### *Article 18*

(article L. 5210-1-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

#### **Rattachement d'office d'une commune à un EPCI à fiscalité propre**

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CD 5 du président Christian Jacob.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit, en matière d'achèvement de la carte intercommunale, de transformer une faculté donnée aux préfets en obligation de rattacher à un EPCI les communes enclavées.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** L'un des rares points positifs de ce texte est l'achèvement de la carte intercommunale, mais il fait néanmoins montre d'une volonté de recentralisation farouche. C'est la première fois depuis les lois Defferre qu'un texte sur les collectivités territoriales n'accroît pas leurs pouvoirs. Cet amendement donne plus de pouvoirs aux préfets, c'est inquiétant.

**M. François Grosdidier.** Les pouvoirs donnés aux préfets sont exactement les mêmes que dans la loi Chevènement, mais l'on donne plus de prérogatives aux CDCl.

**M. le rapporteur pour avis.** Seules les quelques petites enclaves qui restent dans la carte intercommunale sont concernées. Il ne s'agit pas de soumettre des milliers de communes à un quelconque arbitraire préfectoral.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Nous savons tous que l'intercommunalité ne fonctionne bien qu'entre gens qui ont décidé de travailler ensemble. L'imposer ne mènera jamais à rien.

**M. François Grosdidier.** Chaque région a ses exemples de petites enclaves maintenues par intérêt, pour conserver le bénéfice d'un très gros établissement industriel par exemple. C'est anormal. Des intérêts purement égoïstes ne doivent pas continuer à s'exercer au détriment de la population. Par

ailleurs, ce texte ne donne pas plus de pouvoirs au représentant de l'État que la loi Chevènement, qui avait été critiquée à l'époque par la droite, c'est vrai, mais qui est aujourd'hui saluée à l'unanimité.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CD 6 du président Christian Jacob.*

**M. le rapporteur pour avis.** L'intervention du préfet en matière de rationalisation de la carte intercommunale ne peut avoir pour effet de rattacher une commune à un établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus faible population. Il semble que cet amendement soit utile dans un certain nombre de cas.

**M. François Grosdidier.** Mais il y a aussi des cas inverses. Entre la CDCI et le préfet, il y a assez de gens qui peuvent juger de l'intérêt local.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 18 ainsi modifié.*

#### *Article 19*

(article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales)

#### **Impossibilité d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre en créant une discontinuité territoriale**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 19 sans modification.*

#### *Article 19 bis A*

(articles L. 5211-19 et L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales)

#### **Délai de répartition des biens en cas de retrait d'une commune d'un EPCI**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 19 bis A sans modification.*

*Article 19 bis*

(articles L. 5211-5 et L. 5211-5-1 du code général des collectivités territoriales)

**Avis des communes sur les statuts d'un nouvel EPCI**

\*  
\* \*

*La Commission donne un **avis favorable** à l'adoption de l'article 19 bis sans modification.*

*Article 20*

(article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales)

**Procédure de fusion entre EPCI**

\*  
\* \*

*La Commission donne un **avis favorable** à l'adoption de l'article 20 sans modification.*

*Article 20 bis*

**Continuité du service public en cas de substitution d'un EPCI  
à fiscalité propre à un EPCI sans fiscalité propre**

\*  
\* \*

*La Commission donne un **avis favorable** à l'adoption de l'article 20 bis sans modification.*

*Article 20 ter*

**Suppléance des délégués des communes dans les organes délibérants  
des EPCI**

\*  
\* \*

*La Commission donne un **avis favorable** à l'adoption de l'article 20 ter sans modification.*

## Sous-section 2

### *Syndicats de communes et syndicats mixtes*

#### *Article 21*

(article L. 5111-6 [nouveau] et article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales)

#### **Conditions permettant d'autoriser la création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 21 sans modification.*

#### *Article 21 bis*

(article L. 5212-8 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

#### **Création éventuelle d'un collège des délégués des communes membres d'un syndicat de communes**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 21 bis sans modification.*

#### *Article 22*

(sous-section 2 de la section 5 du chapitre II du titre premier du livre II de la cinquième partie et article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales)

#### **Fusion de syndicats de communes et de syndicats mixtes**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 22 sans modification.*

*Article 23*

(articles L. 5212-33, L. 5214-28, L. 5216-9 et L. 5721-7 du code général des collectivités territoriales)

**Élargissement des cas de dissolution de plein droit des EPCI**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 23 sans modification.*

*Article 24*

(articles L. 5214-21, L. 5215-21, L. 5215-22, L. 5216-6 et L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales)

**Substitution de la communauté de communes au syndicat de communes ou au syndicat mixte dont le périmètre est identique ou inclus**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 24 sans modification.*

*Article 24 bis*

(article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales)

**Prise en compte de la population d'un EPCI à fiscalité propre pour le calcul des majorités qualifiées en cas d'inclusion partielle dans un syndicat mixte**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 24 sans modification.*

*Article 24 ter*

(article L. 5212-34 du code général des collectivités territoriales)

**Modalités de consultation des conseils municipaux sur le projet préfectoral de dissolution d'un syndicat de communes**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 24 ter sans modification.*

### Sous-section 3

#### *Pays*

#### *Article 25*

(article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)

#### **Suppression du statut législatif des pays**

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CD 26 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Je vais laisser M. Pancher présenter l'amendement.

**M. Bertrand Pancher.** Le texte initial prévoit la fin des pays, et emploie le terme d'échéance. Je ne comprends pas pourquoi le Gouvernement s'acharne en ce sens, au lieu de les laisser poursuivre leurs activités lorsqu'ils fonctionnent bien. Certes, les pays peuvent avoir des dirigeants qui ne sont pas issus de la majorité ; certes, ils peuvent faire de l'ombre à d'autres types de collectivités ; mais les pays, c'est la mutualisation des services, l'émergence de projets fédérateurs, la déclinaison des objectifs environnementaux ! S'il faut établir des schémas de cohérence territoriaux dans les territoires ruraux, développer des plans climat ou mutualiser les stratégies environnementales, ce sera par le biais des pays.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** L'un des présupposés de ce texte est la nécessité de réduire un prétendu mille-feuilles territorial, mais il n'en crée pas moins des métropoles et des communes nouvelles... Et ses propositions sur les pays sont loin d'être consensuelles, car il est des endroits où ils ont une réalité. Quoi qu'il en soit, la grande avancée des pays était l'intervention de la société civile. S'ils doivent être supprimés, il faut imaginer un moyen d'associer les non-élus aux décisions locales, au sein des conseils de développement systématiques par exemple.

**Mme Fabienne Labrette-Ménager, présidente.** Ces conseils sont maintenus et toutes les collectivités peuvent en mettre en place si elles l'estiment opportun.

**M. Max Roustan.** Je suis un ardent partisan des pays. Dans le mien, qui compte 117 communes, je suis le seul élu UMP : les 116 autres sont de gauche, et cela marche très bien !

**M. Jean-Paul Chanteguet.** Il ne faut pas confondre les pays en tant qu'institution, fondée sur la loi Voynet, et les contrats de pays. Ce n'est pas parce qu'on ne peut plus créer des pays au sens de la loi que les territoires ne pourront pas continuer à s'organiser et à signer des contrats avec les régions.

**M. le rapporteur pour avis.** Je suis pour la pérennité des pays, même si sur mon territoire, la coopération serait sans doute perfectible.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 25 ainsi modifié.*

#### Sous-section 4

#### *Commission départementale de la coopération intercommunale*

##### *Article 26*

(article L. 5211-43 du code général des collectivités territoriales)

#### **Rééquilibrage de la composition de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI)**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 26 sans modification.*

##### *Article 26 bis*

(article L. 5211-44-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

#### **Représentation des communes et intercommunalités de montagne au sein de la CDCI**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 26 bis sans modification.*

*Article 27*

(article L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales)

**Renforcement des attributions consultatives de la CDCI – Composition de la CDCI consultée sur une demande de retrait d'une communauté ou d'un syndicat de communes**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 27 sans modification.*

*Sous-section 5*

*Autres dispositions*

*Article 28*

(article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales)

**Renforcement de l'interdiction des tutelles entre collectivités territoriales pour l'attribution d'aides financières**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 28 sans modification.*

*Article 28 bis*

(article L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales)

**Procédure administrative de dissolution et de liquidation des EPCI**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 28 bis sans modification.*

### Section 3

## ***Dispositifs temporaires d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité***

### *Article 29*

#### **Adaptation de la carte des EPCI à fiscalité propre au schéma départemental de coopération intercommunale**

\*  
\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 29 sans modification.*

### *Article 30*

#### **Adaptation de la carte des syndicats de communes et syndicats mixtes au schéma départemental de coopération intercommunale**

\*  
\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 30 sans modification.*

## CHAPITRE III

### **RENFORCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ**

### *Article 31*

(article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales)

#### **Pouvoirs de police pouvant être transférés au président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre**

\*  
\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 31 sans modification.*

*Article 31 bis*

(article L. 1331-10 du code de la santé publique)

**Autorité compétente pour autoriser le déversement d'eaux usées  
autres que domestiques**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 31 bis  
sans modification.*

*Article 32*

(articles L. 5211-17, L. 5214-16, L. 5215-20 et L. 5216-5 du code général  
des collectivités territoriales)

**Règles de majorité applicables pour la définition des compétences des EPCI**

\*

\* \*

*L'article 32 demeure supprimé.*

*Article 33*

(article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales)

**Mises à disposition des services entre un EPCI et ses communes membres**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 33 sans  
modification.*

*Article 34*

(articles L. 5211-4-2 et L. 5211-4-3 [nouveaux] du code général  
des collectivités territoriales)

**Création de services communs entre un EPCI à fiscalité propre  
et ses communes membres**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 34 sans modification.*

*Article 34 bis A*

(article L. 1116-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

**Mutualisation des services entre les collectivités territoriales  
et leurs établissements publics**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 34 bis A sans modification.*

*Article 34 bis*

(article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales)

**Conditions de création d'une autorité organisatrice de distribution  
d'électricité de taille départementale**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 34 bis sans modification.*

*Article 34 ter*

(article 1609 *nonies* C du code général des impôts)

**Révision sexennale de l'attribution de compensation des communes membres  
d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine  
percevant la taxe professionnelle**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 34 ter sans modification.*

*Article 34 quater*

(article L. 5211-28-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

**Création d'une dotation globale de fonctionnement unique.  
Attribution de la dotation de développement rural aux EPCI fusionnés**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 34 quater sans modification.*

**TITRE IV**

**CLARIFICATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES**

*Article 35*

**Principes généraux applicables à la répartition des compétences  
entre collectivités territoriales et à l'encadrement des financements croisés**

\*

\* \*

*La Commission est saisie en discussion commune des amendements CD 21, CD 23 et CD 22 de M. Jean-Pierre Marcon.*

**M. Jean-Pierre Marcon.** Le principe de l'exclusivité des nouvelles compétences peut paraître opportun, et l'amendement CD 21 permet qu'il soit accepté par tous.

**M. le rapporteur pour avis.** L'objet de cet article est de clarifier les compétences, et l'amendement ne va pas dans ce sens. Je comprends vos inquiétudes, mais l'alinéa 5 garantit la capacité d'intervention du département. Avis donc défavorable, ainsi qu'au CD 23 qui suivra. En revanche, je suis favorable au CD 22, qui me paraît de nature à rassurer.

*Les amendements CD 21 et CD 23 sont retirés.*

*La Commission adopte l'amendement CD 22.*

*Elle est saisie de l'amendement CD 10 de M. Serge Grouard, faisant l'objet du sous-amendement CD 40 du rapporteur pour avis.*

**M. Serge Grouard.** L'article 35 pose plusieurs problèmes. D'abord, la question de la répartition des compétences entre département et région est renvoyée à une loi ultérieure. C'est nous faire voter à l'aveugle ! Ensuite, cet article constitue un titre IV portant clarification des compétences des collectivités territoriales... mais il n'y est question que des régions et des départements : la commune n'y figure même pas ! C'est symptomatique de l'ensemble du texte.

**M. le rapporteur pour avis.** La commune a compétence générale !

**M. Serge Grouard.** Enfin, l'alinéa 2 prévoit que « la région et le département exercent, en principe exclusivement, les compétences qui leur sont attribuées par la loi ». Que veut donc dire « en principe exclusivement : qu'il y a des dérogations aux compétences d'attribution du département et de la région ? C'est pour le moins confus. Sans compter l'étonnante dernière phrase de l'alinéa 5 : « Le département continuera à être identifié comme le lieu des politiques publiques de proximité et sera confirmé dans son rôle de garant des solidarités sociales et territoriales ». Mais il me semble que la commune est le niveau par excellence de la proximité ! Enfin, le texte introduit le dispositif de la métropole, mais en matière de compétences, celle-ci n'est même pas citée. Cela me paraît créer des déséquilibres graves.

Je ne peux pas souscrire à cet article. Mon amendement ne suffisait pas à le rendre acceptable, mais réintroduisait au moins la métropole dans l'ensemble des contrats passés entre les collectivités et l'État. Compte tenu de ce que nous avons voté, en portant le seuil de la métropole à un million d'habitants, cet amendement tombe de fait, mais j'attire votre attention sur les conséquences de cet article.

*L'amendement CD 10 est retiré.*

*La Commission est saisie de l'amendement CD 24 de M. Jean-Pierre Marcon.*

**M. Jean-Pierre Marcon.** Je propose de demander au Gouvernement un rapport concernant la prise en compte de la spécificité des territoires de montagne.

*Sur avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission adopte l'amendement.*

*Elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 35 ainsi modifié.*

*Après l'article 35*

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CD 25 de M. Jean-Pierre Marcon.*

**M. Jean-Pierre Marcon.** Dans la même logique, il s'agit d'ordonner le dépôt d'un projet de loi contenant des mesures d'adaptation pour la montagne.

**M. le rapporteur pour avis.** Cette fois-ci, j'y suis défavorable : il me semble préférable d'attendre le rapport demandé par l'amendement précédent.

*L'amendement est retiré.*

**TITRE V**

**DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES**

*Article 36*

**Entrée en vigueur de la disposition relative au conseiller territorial**

\*  
\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 36 sans modification.*

*Article 37*

**Entrée en vigueur des dispositions relatives à l'élection et à la composition des conseils communautaires**

\*  
\* \*

*La Commission examine en discussion commune les amendements CD 3 et CD 4 de Mme Fabienne Labrette-Ménager.*

**Mme Fabienne Labrette-Ménager, présidente.** La responsabilité de président d'un établissement public de coopération intercommunale, voire de vice-président, ne doit plus être considérée comme une simple fonction, mais comme

un mandat. Leurs titulaires doivent donc être soumis aux règles de non-cumul. Je suis obligée de retirer ces amendements car, selon l'article 127, alinéa 4, du Règlement, aucune disposition à caractère organique ne peut être introduite dans un projet de loi simple. Je vais donc déposer une proposition de loi organique à ce sujet, et j'invite tous ceux qui le souhaitent à la cosigner.

*Les amendements sont retirés.*

**M. François Grosdidier.** Il y a bien plus de chances de faire voter un amendement qu'une proposition de loi, qui ne sera peut-être même jamais inscrite à l'ordre du jour. Je vois les difficultés que connaît le président de mon intercommunalité pour exercer son mandat par rapport aux autres exécutifs territoriaux. Un texte spécifique va attirer les projecteurs, donner l'impression qu'ils veulent se créer des avantages alors qu'il s'agit au contraire d'un alignement. Ce texte n'aboutira jamais, et sera politiquement mal interprété.

**Mme Fabienne Labrette-Ménager, présidente.** C'est pourquoi j'avais opté pour un amendement, mais le Règlement ne le permet pas.

**M. Philippe Meunier.** Je le regrette. Dans mon département, le président est également sénateur et maire d'une très grande ville. Ce n'est plus gérable. La faculté de cumul pose de réels problèmes.

**Mme Fabienne Labrette-Ménager, présidente.** Il faut donc que la proposition de loi organique recueille le plus possible de signatures. Le moment est bien choisi : nous sommes en pleine réforme des collectivités territoriales, et les conseillers communautaires vont être élus au suffrage universel. Ce qui n'est qu'une fonction aujourd'hui deviendra un mandat demain.

**M. Max Roustan.** À ce compte-là, il faut parler de tout, et notamment du statut de l' élu. On ne peut pas faire une loi simplement parce qu'un homme concentre les pouvoirs dans une région.

**M. Jean-Paul Chanteguet.** Le cumul est un vrai problème. L'élection du conseiller territorial au suffrage universel direct donne peut-être l'opportunité d'y remédier.

**M. le rapporteur pour avis.** Le Règlement ne nous permet pas d'aborder le sujet par voie d'amendement – j'avais pensé soulever la compatibilité du mandat de conseiller territorial avec celui de parlementaire – mais rien ne nous empêche de commencer à y réfléchir.

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 37 sans modification.*

*Article 38*

(article L. 2572-3-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

**Applicabilité à Mayotte des nouvelles règles relatives aux finances locales**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 38 sans modification.*

*Article 39*

(articles L. 5842-1, L. 5842-4, L. 5842-11 et L. 5842-18 du code général des collectivités territoriales)

**Applicabilité à la Polynésie française de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales**

\*

\* \*

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 39 sans modification.*

*Article 40*

**Habilitation du Gouvernement à adapter par voie d'ordonnance la disposition relative au conseiller territorial dans les départements et régions d'outre-mer de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique**

\*

\* \*

*L'article 40 demeure supprimé.*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du texte ainsi modifié.*

## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

**Amendement CD 3 présenté par Mmes et MM. Fabienne Labrette-Ménager, Christine Marin, Béatrice Pavy, Dominique Caillaud, Bernard Depierre, Lionnel Luca, Dominique Le Mener :**

### *Article 37*

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« À compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, le mandat de président ou de vice-président d'une métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes ou tout autre établissement public de coopération intercommunale complétera la liste des mandats soumis aux règles de non cumul des mandats électoraux et des fonctions électives visée aux articles L. 46-1 et L. O. 141 du code électoral. »

**Amendement CD 4 présenté par Mmes et MM. Fabienne Labrette-Ménager, Christine Marin, Béatrice Pavy, Dominique Caillaud, Bernard Depierre, Lionnel Luca, Dominique Le Mèner :**

### *Article 37*

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« À compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, le mandat de président de métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes ou tout autre établissement public de coopération intercommunale complétera la liste des mandats soumis aux règles de non cumul des mandats électoraux et des fonctions électives visée aux articles L. 46-1 et L. O. 141 du code électoral.

**Amendement CD 5 *rect.* présenté par MM. Christian Jacob et Jérôme Bignon, rapporteur pour avis :**

### *Article 18*

À la première phrase de l'alinéa 2, substituer aux mots : « peut rattacher », le mot : « rattache ».

**Amendement CD 6 *rect.* présenté par MM. Christian Jacob et Jérôme Bignon, rapporteur pour avis :**

### *Article 18*

Compléter l'alinéa 2 par la phrase :

« Ce retrait ne peut avoir pour conséquence le rattachement de la commune à un établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre de population moindre. ».

**Amendement CD 7 présenté par M. Serge Grouard :**

*Article 8*

Après le mot : « si », rédiger ainsi la fin de l’alinéa 15 :

« la création ne peut être décidée par arrêté du représentant de l’État dans le département où se situe la commune nouvelle que si le projet recueille dans chaque commune concernée la majorité absolue des suffrages exprimés. »

**Amendement CD 8 présenté par M. Serge Grouard :**

*Article 8*

Rétablir l’alinéa 68 dans la rédaction suivante :

« *Art. L. 2113-21.*- Une dotation particulière est attribuée aux communes relevant de l’article L.2113-1. Elle est égale à 5 % de la dotation forfaitaire de ces communes telle que calculée l’année de leur création. Cette dotation évolue chaque année comme le taux moyen de la dotation globale de fonctionnement mise en répartition. ».

**Amendement CD 9 présenté par M. Serge Grouard :**

*Article 8*

Supprimer les alinéas 14 à 16.

**Amendement CD 10 présenté par M. Serge Grouard :**

*Article 35*

Compléter cet article par l’alinéa suivant :

« - la métropole participe de plein droit, pour ce qui concerne son territoire, à l’élaboration, à l’approbation et à la mise en œuvre du contrat de projets avec l’État et la région, ainsi qu’à celles des contrats, documents et schémas de planification et de programmation régionaux et départementaux. ».

**Amendement CD 12 présenté par M. Serge Grouard :**

*Article 8*

Après le mot : « municipaux », rédiger ainsi la fin de l’alinéa 9 :

« membres du même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, représentant plus de 50 % de la population totale de celle-ci ou à la demande de 50 % des conseils municipaux membres du même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, représentant au moins les deux tiers de la population totale de celle-ci ; ».

**Amendement CD 13 *rect.* présenté par M. Jean-Pierre Marcon :**

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

« Le conseil général ne peut avoir un nombre de conseillers territoriaux inférieur à quinze. »

**Amendement CD 14 présenté par M. Jean-Pierre Marcon :**

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

Après le mot : « territoriaux », compléter ainsi l'alinéa 3 :

« représentant à la fois la population et les territoires définis en tenant compte de la spécificité des zones de montagne, sur la base de cantons. »

**Amendement CD 15 présenté par M. Jean-Pierre Marcon :**

*Article 12*

Compléter l'alinéa 4 par la phrase suivante :

« L'avis du comité de massif compétent est requis dès lors que l'un des départements intéressés comprend des territoires de montagne au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 modifiée. »

**Amendement CD 16 présenté par M. Jean-Pierre Marcon :**

*Article 12*

À l'alinéa 6, après les mots : « conseils généraux intéressés », insérer les mots : « et, le cas échéant, des comités de massif ».

**Amendement CD 17 présenté par M. Jean-Pierre Marcon :**

*Article 12 bis*

À la première phrase de l'alinéa 7, après les mots : « au moins égal », substituer aux mots : « au quart », les mots : « à 50 % ».

**Amendement CD 18 présenté par M. Jean-Pierre Marcon :**

*Article 13*

Compléter l'alinéa 2 par la phrase suivante :

« L'avis du comité de massif compétent est requis dès lors que l'une des régions intéressées comprend des territoires de montagne au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 modifiée. »

**Amendement CD 19 présenté par M. Jean-Pierre Marcon :**

*Article 13*

À l'alinéa 5, après les mots : « conseils régionaux intéressés », insérer les mots : « et, le cas échéant, des comités de massif, ».

**Amendement CD 20 présenté par M. Jean-Pierre Marcon :**

*Article 16*

Supprimer l'alinéa 8.

**Amendement CD 21 présenté par M. Jean-Pierre Marcon :**

*Article 35*

À l'alinéa 3, substituer aux mots : « et des demandes non prévues dans le cadre de la législation existante, dès lors qu'elle est justifiée », le mot : « justifiées ».

**Amendement CD 22 présenté par M. Jean-Pierre Marcon :**

*Article 35*

À la seconde phrase de l'alinéa 5, après le mot : « identifié », insérer les mots : « , notamment pour les communes bénéficiant d'un classement en application de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, ».

**Amendement CD 23 présenté par M. Jean-Pierre Marcon :**

*Article 35*

Après le mot : « demandes », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 3 :

« justifiées par l'intérêt local et motivées par une délibération de l'assemblée concernée, notamment s'il s'agit de projets concernant des territoires classés en montagne en application de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. »

**Amendement CD 24 présenté par M. Jean-Pierre Marcon :**

*Article 35*

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Dans leur application les dispositions du présent article tiennent compte de la spécificité des territoires de montagne en vertu de l'article 8 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985. Dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, un rapport sur cette

question sera soumis au Parlement, sur la base duquel le Conseil national de la montagne formulera des propositions en vue d'un projet de loi spécifique ».

**Amendement CD 25 présenté par M. Jean-Pierre Marcon :**

*Article additionnel après l'article 35*

Insérer l'article suivant :

« En application de l'article 8 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur des dispositions prévues à l'article 35, un projet de loi fixant des mesures d'adaptation desdites dispositions à la spécificité de la montagne sera soumis au Parlement, après consultation du Conseil national de la montagne ».

**Amendement CD 26 présenté par MM. Bertrand Pancher, Guy Geoffroy et Jérôme Bignon, rapporteur pour avis :**

*Article 25*

Après le mot : « pays », rédiger ainsi l'alinéa 2 : « sont exécutés dans les conditions antérieures à cette abrogation. »

**Amendement CD 27 présenté par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis :**

*Article 5*

À l'alinéa 6, substituer aux mots : « de 450 000 », les mots : « d'un million ».

**Amendement CD 36 présenté par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis :**

*Article 7*

A la dernière phrase de l'alinéa 8, substituer au nombre : « 150 000 », le nombre : « 100 000 ».

**Amendement CD 38 *rect.* présenté par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis :**

*Article 16*

Compléter l'alinéa 13 par les mots suivants :

« , de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable. »

**Amendement CD 39 2<sup>ème</sup> rect. présenté par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis :**

*Article 16*

Après le mot : « moins »,

rédiger ainsi la fin de l'alinéa 8 :

« 5 000 habitants ; toutefois le représentant de l'État dans le département peut retenir un seuil de population inférieur pour tenir compte de la spécificité de certaines zones, notamment dans le respect des principes énoncés par la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. »

**Sous-amendement CD 40 présenté par M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis à l'amendement CD 10 :**

*Article 35*

Au second alinéa, supprimer les mots : « à l'approbation ».

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Académie des sciences morales et politiques**

– M. Jean-Claude Casanova, président

### **Assemblée des communautés de France (AdCF)**

– M. Nicolas Portier, délégué général

### **Association des communautés urbaines de France**

– M. Gérard Collomb, président, sénateur

### **Association des maires de France**

– Mme Jacqueline Gourault, sénateur

### **Association des maires des grandes villes de France**

– M. Serge Grouard, vice-président, député

– M. Philippe Duron, membre du Bureau, député

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

– M. Henri Nayrou, député de l’Ariège et président de l’ANEM

– M. Vincent Descoeur, député du Cantal et secrétaire général de l’ANEM

– M. Pierre Bretel, délégué général de l’ANEM

### **Association de promotion et de fédération des pays**

– M. Émile Blessig, député du Bas-Rhin, président

### **Centre d’études et de recherches de sciences administratives et politiques**

– M. Bernard Maligner

### **Conseil régional Provence Alpes Côte d’Azur**

– M. Jean-Baptiste Chabert, chargé de prospective territoriale à la région PACA

– Mme Alix Roche, directrice générale adjointe de la région PACA

**Institut de la décentralisation**

– M. Michel Piron, co-président du conseil d'administration, député du Maine-et-Loire

**Union sociale pour l'habitat**

– Mme Dominique Dujols, directrice

– Mme Francine Albert, conseiller