

# ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**XIV<sup>e</sup> Législature**

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Séances du lundi 2 mars 2015

## Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE GÉNÉRAL

---

1 <sup>re</sup> séance .....	2177
2 <sup>e</sup> séance .....	2215

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015**

165<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**1<sup>re</sup> séance du lundi 2 mars 2015**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE MME SANDRINE MAZETIER

### 1. Nouvelle organisation territoriale de la République (p. 2179)

DISCUSSION DES ARTICLES (*suite*) (p. 2179)

Avant l'article 14 (p. 2179)

Amendements n<sup>os</sup> 344 rectifié, 866, 1243, 345 rectifié

M. Olivier Dussopt, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique

Article 14 (p. 2181)

Mme Annie Genevard

M. Claude Sturni

M. Martial Saddier

M. Alain Calmette

Mme Colette Capdevielle

M. Pierre Morel-A-L'Huissier

M. Nicolas Dhuiq

M. Frédéric Reiss

M. Michel Piron

M. Maurice Leroy

M. Paul Molac

M. Jacques Pélissard

M. Germinal Peiro, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques

M. Jean-Pierre Vigier

Mme Jeanine Dubié

M. Hervé Gaymard

M. Olivier Dussopt, rapporteur

Mme Marylise Lebranchu, ministre

Amendements n<sup>os</sup> 564, 1190, 1710, 1289

M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

*Rappel au règlement* (p. 2191)

Mme Annie Genevard

Article 14 (*suite*) (p. 2191)

Amendements n<sup>os</sup> 235, 1225, 1630

Amendements n<sup>os</sup> 1244, 1461

Amendements n<sup>os</sup> 334, 1711, 87, 374, 1879, 217

Amendements n<sup>os</sup> 1783 deuxième rectification, 2096 rectifié (sous-amendement), 236, 317

Amendement n<sup>o</sup> 1674

Amendements n<sup>os</sup> 873, 872 et 871, 2027

*Suspension et reprise de la séance* (p. 2201)

Amendements n<sup>os</sup> 1273, 2095, 1291

Amendements n<sup>os</sup> 867, 868, 869 et 870, 318, 472

Amendements n<sup>os</sup> 1434, 131, 169

Amendements n<sup>os</sup> 421 et 422 rectifié, 1602

Amendements n<sup>os</sup> 423 et 424, 1672

Amendements n<sup>os</sup> 128, 274, 1373, 1941

Amendement n<sup>o</sup> 886

Amendements n<sup>os</sup> 886, 891 rectifié, 905 rectifié, 689, 150, 1915, 1920, 1909

### 2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 2214)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTENCE DE MME SANDRINE MAZETIER

### vice-présidente

**Mme la présidente.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à seize heures.)*

1

## NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

### Suite de la discussion d'un projet de loi

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, après engagement de la procédure accélérée, du projet de loi, adopté par le Sénat, portant nouvelle organisation territoriale de la République (n<sup>os</sup> 2529, 2553, 2542, 2544, 2545, 2546, 2549).

### DISCUSSION DES ARTICLES *(suite)*

**Mme la présidente.** Vendredi 20 février au soir, l'Assemblée a poursuivi la discussion des articles du projet de loi, s'arrêtant à l'amendement n<sup>o</sup> 344 rectifié, portant article additionnel avant l'article 14.

### Avant l'article 14

**Mme la présidente.** Je suis saisie de quatre amendements, n<sup>os</sup> 344 rectifié, 866, 1243 et 345 rectifié, portant articles additionnels avant l'article 14, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n<sup>os</sup> 866 et 1243 sont identiques.

La parole est à Mme Colette Capdevielle, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 344 rectifié.

**Mme Colette Capdevielle.** Le présent amendement vise à compléter le code général des collectivités territoriales par l'alinéa suivant : « Forment la catégorie des communautés territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre que sont les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les métropoles. »

Nous proposons de regrouper les EPCI à fiscalité propre sous la dénomination unique de « communautés territoriales ». Une telle appellation est à la fois plus simple et plus accessible : elle permet de comprendre qu'il s'agit d'une structure intercommunale.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Estelle Grelier, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 866.

**Mme Estelle Grelier.** Notre amendement va dans le même sens, dans la mesure où il vise également à regrouper les EPCI à fiscalité propre sous la dénomination unique de « communautés territoriales », et peut-être, à terme, à supprimer les effets de seuil, puisque les dotations globales de fonctionnement – DGF – sont aujourd'hui majorées différemment selon qu'il s'agit de communautés de communes ou de communautés d'agglomération. Cela permettrait que la DGF soit proportionnelle au nombre d'habitants. Je sais que ni le Gouvernement, ni le président de la commission des lois ne sont favorables à des rapports sur la question. En l'occurrence, pour une bonne lisibilité auprès de l'opinion publique, il me semble important de désigner les différentes strates d'EPCI à fiscalité propre sous le vocable de communautés territoriales.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Piron, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 1243.

**M. Michel Piron.** Si l'appellation EPCI a sans doute une consonance administrative patentée, elle n'est peut-être pas des plus lisibles pour nos concitoyens. En ce sens, la dénomination de « communautés territoriales » me semble plus parlante.

**M. Christophe Caresche.** Très bien.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Colette Capdevielle, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 345 rectifié.

**Mme Colette Capdevielle.** L'amendement est défendu.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Olivier Dussopt, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour donner l'avis de la commission sur l'ensemble de ces amendements.

**M. Olivier Dussopt, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** La commission a eu ce débat il y a quelques semaines, mais elle a jugé que si la proposition était intéressante, elle était peut-être prématurée. En outre, les dispositifs proposés dans les différents amendements ne prévoient pas les coordinations nécessaires dans tous les codes pour remplacer le terme d'EPCI, certes peu lisible, comme l'indiquait notre collègue Piron, par les mots « communautés territoriales ».

Par conséquent, la commission des lois avait rejeté les amendements. J'invite donc leurs auteurs à les retirer. À défaut, j'émettrais un avis défavorable.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, pour donner l'avis du Gouvernement sur ces amendements.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique.** Même avis que la commission.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Colette Capdevielle.

**Mme Colette Capdevielle.** Je veux bien retirer mes amendements, à condition que l'on puisse en rediscuter lors de la navette parlementaire. Il me semble que toute proposition visant à la simplification est légitime, car l'appellation « EPCI à fiscalité propre » relève d'un vocabulaire très technocratique. Je souhaite donc que nous puissions en discuter avec le Gouvernement.

S'il ne s'agit que d'un problème de codification, je ne vois aucun inconvénient à travailler avec lui. Mais s'il s'agit d'un problème de fond, je maintiendrai les amendements.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Estelle Grelier.

**Mme Estelle Grelier.** Mêmes arguments.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Piron.

**M. Michel Piron.** Je suis un peu troublé par la réponse du rapporteur, qui convient lui-même que le mot d'EPCI était peu lisible. Or si j'ai bien compris, il nous propose de rester peu lisibles. Cela m'ennuie un peu !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** J'entends vos arguments. Mais tels qu'ils sont rédigés, les amendements ne répondent pas forcément à l'objectif de la simplification. Cela étant, je suis prête à en discuter lors de la navette parlementaire. Se posent à la fois la question de la lisibilité par la population et par les élus – mais pour eux, c'est moins grave, car ils savent de quoi il est question – et celle des conséquences par rapport au statut.

Les amendements abordent ces deux aspects. Je ne peux pas vous dire quelle sera la position du Gouvernement lorsque nous en aurons discuté. À ce stade, je ne peux en tout cas pas être favorable aux propositions qui sont faites.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Marc Le Fur.

**M. Marc Le Fur.** Le changement d'appellation des EPCI peut être discuté, cela fait partie du débat, mais il faut savoir que le vrai sujet – Mme Grelier y a fait référence à sa façon – ce ne sont pas les appellations.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Non.

**M. Marc Le Fur.** Le vrai sujet, ce sont les différences considérables de dotations d'État, de prise en compte par les finances publiques des différents types d'EPCI. Plus on est gros, plus on bénéficie de dotations d'État. Plus on est petit, moins on en a. Cela donne parfois lieu à des stratégies surprenantes, avec, par exemple, des communautés de communes qui s'efforcent de devenir des communautés d'agglomération, etc.

Pour ma part, je suis partisan d'une évolution, à la condition que derrière les mots, il y ait une réalité qui permette des rapprochements – qui peuvent certes s'étaler dans le temps, on peut en convenir – quant aux dotations et aux subventions attribuées aux diverses structures intercommunales.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Claude Sturni.

**M. Claude Sturni.** Les appellations, madame la ministre, ont leur importance pour la population. De ce point de vue, je partage les propositions avancées dans ces amendements.

Qu'il s'agisse de communautés de communes, de communautés d'agglomération ou de communautés urbaines, il s'agit d'intercommunalités. Et nos concitoyens attendent que l'on « communautarise » des compétences et que l'on travaille à la mutualisation et à l'optimisation.

En ne retenant qu'une seule dénomination, nous irions dans le sens d'une meilleure lisibilité pour nos concitoyens et nous éveillerions leur intérêt lorsque ces questions viennent sur la place publique, devant les médias ou à l'occasion d'élections.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Je n'ai jamais prétendu que les appellations n'avaient pas d'importance pour la population. J'ai mis en avant deux lectures, celle qu'en faisait la population et celle qu'en faisaient les élus, notamment pour ce qui concerne les dotations.

**M. Marc Le Fur.** Les dotations, cela compte aussi pour la population ! Ce sont toujours les mêmes que l'on oublie.

**Mme la présidente.** Monsieur Le Fur, veuillez ne pas interrompre Mme la ministre. Elle est en train de vous répondre.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** M. Le Fur est coutumier du fait ! (*Sourires.*)

Les amendements comportent deux éléments importants.

**M. Marc Le Fur.** C'est la politique du doigt mouillé.

**Mme la présidente.** Je vous en prie, monsieur Le Fur.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Quand on se prend pour le centre du monde, c'est pour toujours, n'est-ce pas, monsieur Le Fur ?

Bref, je voulais vous dire, monsieur Le Fur, qu'il y a deux éléments distincts dans ces amendements. Du reste, de plus en plus de présidents et de maires les dénomment différemment, les affublant de noms extraordinaires.

Cela étant, une mission parlementaire a été chargée de réfléchir à la réforme de la DGF. Nous devrions connaître ses premières orientations à la fin du mois d'avril. Les différences entre dotations et les mécanismes de péréquation font partie des questions qu'elle doit examiner. Il ne me revient donc pas de répondre avant la fin de ses travaux. En revanche, je me suis engagée à m'expliquer devant les groupes parlementaires qui en feront la demande. Nous pourrions par exemple envisager, sous l'autorité du rapporteur, d'avoir un débat informel sur le rapport qui en ressortira.

C'est une vraie question ; mais la mission parlementaire ayant commencé ses travaux, nous l'aborderons en nouvelle lecture.

(*Les amendements n° 344 rectifié, 866, 1243 et 345 rectifié sont retirés.*)

**Article 14**

**Mme la présidente.** Plusieurs orateurs sont inscrits sur l'article 14.

La parole est à Mme Annie Genevard.

**Mme Annie Genevard.** Madame la ministre, le renforcement de l'intercommunalité constitue un titre à part entière du projet de loi, qui en compte six. C'est dire l'importance que vous lui accordez. Vous faites de ces intercommunalités agrandies, aux compétences élargies, avec un mode de scrutin au suffrage universel direct, des collectivités à part entière, alors qu'elles n'étaient, il y a peu, que des émanations des communes.

**M. Martial Saddier.** En effet.

**Mme Annie Genevard.** Il s'agit d'un bouleversement qui n'a pas fini de modifier le paysage institutionnel de notre pays au détriment des communes.

**Mme Estelle Grelier.** Oh !

**Mme Annie Genevard.** Nous sommes un certain nombre à considérer que la cellule de base doit demeurer la commune, lieu par excellence de la proximité dont nos concitoyens sont tellement en demande,...

**M. Jean-Pierre Vigier.** Oui, c'est très important.

**Mme Annie Genevard.** ...du pragmatisme et de la réactivité, car le maire est confronté de la façon la plus directe aux problèmes, de l'efficacité aussi, car de la décision à la réalisation, les obstacles, qu'ils soient administratifs ou politiques, sont plus faciles à surmonter.

C'est pourtant ce niveau que votre projet de loi a choisi de sacrifier. Certes, les communes conservent la clause générale de compétence, mais elles se voient amputées des moyens financiers pour l'exercer.

Votre projet – de grandes régions et la fin des départements – impliquait de fait l'augmentation de la taille des intercommunalités, agrandies comme structures intermédiaires entre régions et communes. Mais en maintenant les départements, vous choisissez un entre-deux : maintenir un peu les départements et réduire un peu la taille des intercommunalités pour, finalement, ne pas faire de vraies réformes et compliquer les choses au lieu de les clarifier, au mépris du postulat initial de la loi.

**M. Jean-Pierre Vigier.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Claude Sturni.

**M. Claude Sturni.** Avec l'article 14, il sera en effet question d'intercommunalités. Dans sa rédaction actuelle, cet article revient sur le vote du Sénat – qui était, comme souvent, un vote de bon sens, un vote de confiance qui instaurait un seuil de 5 000 habitants pour la création d'un EPCI. Comme à leur habitude, sans concertation et par pur dogmatisme, le Gouvernement et la commission sont revenus sur cette disposition, pourtant conforme à l'esprit de la réforme. Je défendrai donc plusieurs amendements tendant à rétablir ce seuil de 5 000 habitants. Il s'agit d'instaurer un véritable climat de confiance avec les élus locaux, afin que l'intercommunalité, si elle doit évoluer, puisse avoir demain des chances de réussite.

Ce seuil de 5 000 habitants n'avait pas pour vocation de multiplier à l'infini les petites structures autonomes, c'est-à-dire des villages d'irréductibles, mais au contraire de laisser aux exécutifs locaux la marge de manœuvre nécessaire à la création de structures adaptées à leur territoire, à plus forte raison dans un pays divisé en super-régions.

Nous nous retrouvons donc avec une nouvelle usine à gaz, fondée sur d'obscurs calculs de densité de population, auxquels il faudra bien ajouter autant de dérogations. Après le redécoupage des régions au forceps, vous nous proposez un nouveau redécoupage : celui de la France rurale. On comprend bien en effet qu'entre le vote définitif de ce texte et, si nous adoptons les propositions actuelles, sa mise en application au 31 décembre 2015, nous ne disposerons pas du délai nécessaire pour réaliser un travail de confiance avec les territoires. Autant dire que tout cela annonce un gel et de nombreux désagréments pour les acteurs des territoires ruraux.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Martial Saddier.

**M. Martial Saddier.** J'évoquerai rapidement l'inquiétude que nous éprouvons pour le fait communal, dont l'avenir nous préoccupe, au-delà de ce projet de loi, à l'horizon 2020. Il serait bon que la ministre et le rapporteur réaffirment l'attachement de la représentation nationale au fait communal et à la cellule de base que constituent la commune, le maire et les conseillers municipaux – lesquels sont un peu plus de 700 000 dans notre pays.

J'insisterai sur deux points, sur lesquels je reviendrai à propos de l'article 15. Tout d'abord, les délais : alors que nous débattons d'une loi qui sera promulguée cet été – en juillet, voire, compte tenu de la navette parlementaire, au mois de septembre –, les représentants de l'État travaillent aujourd'hui sur l'ancienne loi, qui leur demande de réviser les schémas pour le 31 décembre 2015. Il ne faut certes pas freiner ce travail, mais M. le rapporteur ou Mme la ministre peuvent-ils nous assurer que les préfets recevront des consignes pour que le nouveau schéma ne soit pas voté avant le vote définitif de la loi, c'est-à-dire des nouvelles règles du jeu ? Si tel n'était pas le cas, madame la ministre – je le dis pour vous rendre service –, on pourrait vous accuser de tenir un double langage en déclarant dans l'hémicycle que la règle du jeu sera modifiée, tout en demandant par derrière aux préfets d'accélérer le mouvement et de faire voter les schémas avant que la loi NOTRe soit votée. Je sais pourtant que ce n'est pas ce que vous souhaitez faire.

Pour ce qui est du seuil de 20 000 habitants, je tiens à défendre la spécificité de certains territoires, pour lesquels il n'est pas adapté. C'est notamment le cas de certaines zones de montagne ou littorales, qui connaissent de fortes variations de population et comptent des dizaines de milliers de lits touristiques. Certaines communautés de communes peuvent en effet compter 10 000 habitants, mais aussi 70 000 ou 100 000 lits touristiques, remplis parfois 80 % de l'année, notamment dans les vallées, car la topographie naturelle est une richesse qui fait de la France la première destination touristique au monde.

Les grandes zones touristiques connaissant de fortes variations de population, il convient qu'elles bénéficient d'une dérogation, sur laquelle nous avons beaucoup travaillé en amont avec l'Association nationale des élus de la montagne – l'ANEM – et l'Association nationale des maires des stations de montagne – l'ANMSM – présidée par M. Charles-Ange Ginesy. Ce processus s'est concrétisé à Chambéry, où vous nous aviez annoncé une dérogation. Nous souhaitons en effet

que les territoires de montagne bénéficient de droit d'une dérogation au seuil de 20 000 habitants applicable aux intercommunalités, sur la base du zonage de la loi « montagne » de 1985.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Alain Calmette.

**M. Alain Calmette.** Évitions donc, à propos de ce titre du projet de loi consacré au renforcement de l'intercommunalité, d'opposer sans cesse communes et intercommunalités, qui forment le bloc communal. En effet, l'intercommunalité n'est pas l'ennemi des communes, mais plutôt leur avenir, en particulier en milieu rural, où l'on voit bien que l'ensemble des politiques d'aménagement et de développement local, de développement économique, d'aménagement du territoire et d'égalité devant les services passe par l'intercommunalité. Tout ce qui peut aller dans le sens d'un renforcement de l'intercommunalité est donc bienvenu.

Dans l'esprit du texte, le double renforcement au niveau des régions et des intercommunalités est un préalable pour aller plus loin dans cette réforme territoriale. Nous avons commencé à y procéder très substantiellement pour les régions, et il convient de le faire également pour les intercommunalités. Je me félicite donc qu'un titre aussi novateur soit intégré dans ce projet de loi.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Colette Capdevielle.

**Mme Colette Capdevielle.** Avec cet article 14, nous sommes véritablement au cœur du texte. Le Gouvernement souhaite simplifier notre millefeuille, ce gâteau typiquement français, beaucoup trop lourd et bien indigeste. Il a fait le choix d'un choc de simplification, de rationalisation et d'optimisation de la dépense publique. Bien qu'on assiste depuis trente ans à une montée en puissance des intercommunalités et même si le département résiste, nous voyons bien se dessiner aujourd'hui la nouvelle organisation de nos territoires autour de régions fortes. Or qui dit régions fortes, dit intercommunalités fortes. On ne peut avoir en France 13 grandes régions et 2 000 intercommunalités : cela n'aurait aucun sens.

Être ambitieux, c'est aussi augmenter le seuil, pour le porter – pourquoi pas ? – à 30 000 habitants.

**M. Jean-Pierre Vigier.** Et pourquoi pas à 50 000 ?

**Mme Colette Capdevielle.** En effet, la loi et les mesures votées par la commission à l'initiative du rapporteur prévoient de nombreuses exceptions précises et détaillées. Être ambitieux, c'est structurer les territoires en créant notamment, comme vient de le souligner M. Calmette, des solidarités entre les territoires ruraux et la ville moyenne. Nous avons aujourd'hui une occasion unique de créer ou de recréer dans les territoires ruraux oubliés et abandonnés une solidarité avec la ville moyenne – une solidarité entre urbain et rural.

Nos territoires sont du reste en train de s'organiser, comme au Pays basque, territoire dont je suis élue : suite à une proposition du préfet des Pyrénées-Atlantiques, le pays s'organise pour créer une intercommunalité de grande taille, dite « XXL », qui fusionnerait dix EPCI à fiscalité propre regroupant au total 159 communes, soit un peu moins de 300 000 habitants. Cet EPCI en gestation aurait pour périmètre les trois anciennes provinces historiques du Pays basque. C'est un territoire à forte identité, qui sollicite depuis des décennies cette reconnaissance territoriale et qui

démontre depuis bien plus longtemps encore une ferme volonté de pouvoir s'organiser et prendre en main son développement et son avenir.

Fixons donc ce seuil important à un niveau supérieur à 20 000 habitants, afin de sortir du guichet. Ce qui est en jeu, bien plus que le désir de se rassembler et de dépasser ce seuil, c'est le désir de construire ensemble des politiques publiques structurantes, de faire territoire ensemble.

**M. Hervé Gaymard.** « Faire territoire » ? C'est beau !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pierre Morel-A-L'Huissier.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Permettez-moi, à l'occasion de cet article, d'évoquer globalement l'intercommunalité. Depuis vingt ans en effet, une large partie des équipements structurants se réalise à l'échelle des intercommunalités, ce qui se traduit par des budgets intercommunaux de plus de 40 milliards d'euros et une visibilité accrue du rôle des intercommunalités dans la gestion publique locale et dans le cadre de vie de nos concitoyens. Aujourd'hui, vous semblez vouloir remettre en cause ce mouvement, et surtout son fondement même : la volonté des élus locaux. Je ne comprends pas votre démarche.

Vous avez souhaité la disparition des conseils généraux à l'horizon 2020, puis le Premier ministre s'est rétracté. Vous avez souhaité de grandes métropoles, puis de grandes régions, dont on n'a toujours pas compris la pertinence humaine et géographique. Aujourd'hui, vous voulez rationaliser l'intercommunalité sur le seul critère démographique.

En tant qu' élu d'un département rural – la Lozère –, je me permets de vous dire que les territoires sont exaspérés par vos orientations politiques, dont la baisse drastique des dotations constitue le paroxysme. La France est riche de sa diversité et de ses territoires ruraux. Près de 50 % des communes ont moins de 426 habitants, et près des trois quarts en ont moins de 1 000. Avant de vouloir supprimer les conseils généraux, puis de créer des conseils départementaux, des métropoles et de grandes régions, il eût été nécessaire de s'interroger sur la place des maires et des communes dans notre société et sur nos territoires.

Je veux ici être la voix de ces territoires qui souffrent de l'inflation normative et des errements de votre politique. L'intercommunalité était un grand mouvement, qui a permis à de nombreux élus d'apprendre à travailler ensemble. Ne cassez pas ce mouvement, qui ne demande qu'à évoluer !

Ce mouvement de rationalisation ne peut se faire qu'avec les élus, et non contre eux, et ne saurait être ni uniforme, ni linéaire. Il y a assez de moyens, notamment financiers, pour inciter les élus à rationaliser les communautés de communes. N'imposez pas un seuil de 20 000 habitants qui ne correspond en rien à la réalité des territoires. Donnez aux élus et aux communes assez de souplesse pour que ce mouvement de l'intercommunalité se poursuive.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Nicolas Dhuicq.

**M. Nicolas Dhuicq.** Madame la ministre, nous vivons dans un pays où, dans quelques semaines, se tiendront des élections qui intéressent à peine 40 % des Français, et où le niveau global des candidats – je le dis au risque de provoquer l'ire de certains et en toute modestie, car je l'ai été moi-même – est en chute libre. *(Rires et exclamations sur les bancs du groupe SRC.)*



**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Un peu comme celui des classes des collèges, donc !

**M. Nicolas Dhuicq.** Aujourd'hui, être élu, en particulier sur un territoire rural, suppose beaucoup trop de sacrifices et de contraintes pour des personnes plus jeunes possédant un bon niveau de formation et de responsabilité. On voit donc fleurir ici ou là des candidatures improbables, qui vont abaisser le niveau de la République. (*Exclamations sur les bancs du groupe SRC.*) Je suis désolé, mais il faut bien que quelqu'un dise les choses telles qu'elles sont.

Ce système va favoriser l'émergence de candidatures et de candidats issus de mouvements que vous appelez pompeusement « extrémistes », et qui seront à terme majoritaires dans notre pays. Je ne veux pas reparler ici de « soumission », mais il me semble que Michel Houellebecq a parfaitement raison dans ses analyses.

**M. Guy-Michel Chauveau.** C'est vrai que le niveau baisse !

**M. Marc Le Fur.** Il faut le lire !

**M. Nicolas Dhuicq.** Vous voulez regrouper des communes de 150 habitants éloignées de dix kilomètres les unes des autres, et, à hauteur de 20 000 habitants, des structures dont les élus devront, pour se voir, faire une demi-heure ou trois quarts d'heure de route. C'est un premier problème.

Un deuxième problème est que ce dispositif pose une question démocratique. Dès lors, en effet, que la masse critique des compétences sera transférée sur l'intercommunalité, il sera juste que les exécutifs intercommunaux soient élus au scrutin majoritaire, c'est-à-dire directement par les électeurs et les citoyens de ce pays. Or, votre texte ne fait rien : il ne répond en rien à la question fiscale et financière, comme nous l'avons vu au cours des semaines précédentes, ni à celle des transferts de compétences. Vous jetez de la poudre aux yeux et porterez, madame la ministre, une lourde responsabilité devant la République !

**M. Pascal Popelin.** C'est un expert qui parle !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Frédéric Reiss.

**M. Frédéric Reiss.** Le Sénat a supprimé les dispositions relatives au relèvement du seuil démographique minimal applicable aux EPCI. Dans la ruralité, les commissions départementales de coopération intercommunale – CDCI – ont eu pour effet, sous l'impulsion du préfet, des regroupements – souvent des mariages de raison – entre des communautés de communes. Ce mouvement s'opérait à l'initiative des territoires.

Alors que le pays de l'Alsace du Nord comprenait 18 communautés de communes au 1<sup>er</sup> janvier 2015, il n'y en a plus que 11. En effet, les élus locaux, par cohérence, ont pris en compte les bassins de vie et d'emploi et envisagé leur développement économique et social à une échelle pertinente.

Avec respectivement 16 587, 17 589 et 18 281 habitants, Wissembourg, la Vallée de la Sauer et la Plaine du Rhin sont des communautés de communes pour qui le seuil de 20 000 habitants posera problème. Ces nouvelles communautés de communes, avec une densité de population assez importante en Alsace du Nord, se sont structurées pour être efficaces, pour la plus grande satisfaction des populations.

Ces nouvelles dispositions, qui feront que tout se complexifiera, vont à l'encontre de tout bon sens. De grâce, laissons ces EPCI à taille humaine faire leur chemin, où les communes petites et moyennes se retrouvent pleinement. Ce seuil de 20 000 habitants n'a aucun sens.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Piron.

**M. Michel Piron.** Avant d'aborder cet article dans le détail, je voudrais soulever un certain nombre de questions. D'où partons-nous quand nous parlons d'intercommunalité ? Nous partons d'un émiettement communal dont tout le monde s'accorde à reconnaître qu'il est une véritable exception en Europe, avec 60 % de communes comptant moins de 500 habitants. La réponse, sans doute partielle, c'est l'intercommunalité – mais laquelle ?

La question qui se pose aujourd'hui à l'intercommunalité est la suivante : quelle en est la priorité ? S'agit-il de la mutualisation et de l'intégration des moyens, en cette période où l'argent public se fait rare, ou s'agit-il de l'élargissement de ces intercommunalités ? Manifestement, vous nous proposez de choisir d'abord l'élargissement, au détriment, probablement, des capacités d'intégration et de mutualisation.

L'essentiel, au fond, tient au postulat qui vous fait proposer ce seuil de 20 000 habitants : quel est-il ? Il est à peu près le suivant : on redessine une carte de la France administrée. Je ne suis pas contre l'administration : il en faut une ! Elle doit être compétente et capable de transmettre les orientations décidées par ceux qui gouvernent.

Semaine après semaine, je me demande si la grande ambiguïté de la réforme que vous nous proposez et, probablement, son échec programmé, ne tiennent pas à ce que cette réforme vise à revoir l'administration de la France, et non pas sa gouvernance.

Or, en proposant un seuil de 20 000 habitants, vous remettez en cause 70 % des intercommunalités existantes – 70 % ! Vous déstabilisez ainsi considérablement des territoires entiers, qui n'auront pas pour souci de mutualiser et d'intégrer, mais de se demander comment ils vont pouvoir gouverner ces nouvelles intercommunalités.

Le choix d'une carte administrée, sans tenir compte de ce que peut être la gouvernance de nos intercommunalités, est une grave erreur. C'est la raison pour laquelle nous ferons une tout autre proposition en matière de définition de seuil, qui tiendra compte de la grande diversité des territoires au lieu de déstabiliser plus de 70 % des intercommunalités existantes.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Maurice Leroy.

**M. Maurice Leroy.** Je suis heureux de retrouver sur tous les bancs, après la suspension de nos travaux, la caravane de la réforme territoriale !

**M. Razzy Hammadi.** Nous aussi !

**M. Maurice Leroy.** Madame la ministre, vous faites valoir que les intercommunalités éprouvent des difficultés : c'est vrai, mais tous les élus sont conscients de la rarefaction des deniers publics. D'ailleurs, s'ils n'en avaient pas déjà conscience, ils ont parfaitement reçu le message envoyé par la diminution de 11 milliards d'euros des dotations aux collectivités territoriales.

**M. Razzy Hammadi.** Oh ! Pas vous !

**M. Maurice Leroy.** Je n'ai pas dit que ce n'était pas fini : nous sommes bien d'accord !

Ils sont donc également conscients que leurs actions publiques doivent être plus efficaces. Je crois qu'on peut leur faire confiance et ce, pour deux raisons.

Tout d'abord, les débats sur ce sujet au sein des commissions départementales de coopération intercommunale sont largement engagés. Je ne crois pas que les élus fassent preuve de mauvaise volonté en la matière, et je pense, comme beaucoup de nos collègues qui se sont exprimés, que passer par la loi leur donnerait le sentiment qu'on les oblige à évoluer. Étant plus proches des réalités du terrain, ils sauront réagir en cas de souffrance et prendre les décisions qui conviennent.

Ensuite, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, ont été créés des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux – PETR : donnons-leur la possibilité d'échanger sur les questions intercommunales et de prendre leur destin en main. Ils en sont tout à fait capables ! En tout cas, cela ne se fera pas par des mesures jacobines sans véritable logique, qui tomberaient d'en haut.

Nous venons de décider que de nouveaux schémas départementaux doivent être adoptés au 1<sup>er</sup> janvier prochain. Les discussions sont donc bien engagées car, pour respecter l'échéance, tout devra être bouclé pour le mois de juin prochain ; dès lors, laissons-les se concerter. Voilà qui explique pourquoi les élus se sentent sous pression et manifestent à juste titre leur étonnement, voire leur désaccord, en s'interrogeant sur l'opportunité d'élargir les intercommunalités avant même d'en avoir débattu.

**Mme la présidente.** Merci de conclure.

**M. Maurice Leroy.** Pour terminer, madame la présidente, ils se sont rebellés contre les seuils car ils veulent être acteurs de la stratégie de développement de leur territoire. Pour eux, un territoire est aussi un bassin de vie, de projet et de développement : ils en ont la responsabilité.

**M. Michel Piron.** Très juste !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Paul Molac.

**M. Paul Molac.** Les intercommunalités représentent à peu près 80 % des investissements du bloc communal. Cela pose un réel problème de démocratie : on vote pour des maires qui n'ont pas de pouvoir ! C'est ce que me disent les maires des petites communes : ils font avec l'intercommunalité parce que, dans leurs communes, ils ne règlent plus grand-chose. Cela pose donc le problème des intercommunalités et des délégués qui seraient élus directement au suffrage universel. Je ne suis pas pour que l'on coupe totalement le lien avec les communes, mais je pense que l'on pourrait couper la poire en deux.

J'ai bien entendu l'argumentation de mon collègue Piron concernant les 70 % d'intercommunalités qui seraient remises en cause. Dans mon département, c'est ma circonscription qui compte le plus grand nombre de petites intercommunalités : elles représentent 50 % des intercommunalités du département, mais seulement 10 % de la population !

**M. Maurice Leroy.** Oui ! C'est le territoire qui compte !

**M. Paul Molac.** En effet, 90 % de la population se trouve dans des intercommunalités comptant entre 50 000 et 80 000 habitants, ou dans des agglomérations. Ainsi, 70 % des intercommunalités ne signifie pas du tout 70 % de la population, mais 20 % ou 30 % – cela permet de relativiser.

**Mme Annie Genevard.** Les territoires ont leur importance !

**M. Paul Molac.** Si l'on veut développer l'intercommunalité, on est obligé d'augmenter également le nombre des habitants, parce qu'on sait bien que les toutes petites intercommunalités – j'en connais qui comptent 5 500 habitants ! – n'ont pas les moyens de leur politique : elles n'y arrivent pas. De plus, dans la mesure où les dotations baissent, les maires se regroupent pour envisager les moyens de surmonter cette baisse. Ils sont en train de procéder à cette mutualisation, monsieur Piron ! Que le seuil soit à 20 000 ou pas, de toute façon, ils la feront !

Si le seuil de 20 000 habitants doit être adapté pour les îles, les territoires de montagne et les départements très peu peuplés, je pense que, pour le reste, c'est la bonne échelle.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jacques Péliard.

**M. Jacques Péliard.** Je pense, madame la ministre, que vous avez voulu vous caler sur un unique critère : le critère démographique. Or, par hypothèse, celui-ci est un critère arithmétique, comptable, qui ne prend pas en compte la réalité des territoires ni leur cohérence.

Il faut laisser, dans le cadre de la commission départementale de coopération intercommunale, la possibilité de procéder à de véritables ajustements. L'important dans notre vie publique, avec des moyens financiers qui se raréfient, c'est de chercher toujours l'efficacité de la dépense publique.

Selon une étude que les responsables de la direction générale des collectivités locales connaissent, plus la taille des intercommunalités augmente, plus l'intégration fiscale est faible et plus la mutualisation est modeste. Sur les grands territoires, on n'aura donc pas de maîtrise de la dépense publique, au contraire ! Cela provoquera une augmentation des coûts. Je l'ai constaté chez moi : plus on a augmenté le périmètre, plus les coûts des transports ont augmenté, de façon plus que proportionnelle.

Si nous voulons une vraie intelligence des territoires, madame la ministre, conservons des territoires cohérents, où les gens ont l'habitude de vivre ensemble, de travailler ensemble, autour d'une ville-bourg, autour d'une petite ville-centre, avec une vraie cohérence de territoire ; sinon nous constaterons des effets pervers non maîtrisés.

**Mme Annie Genevard et M. Maurice Leroy.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Germinal Peiro, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

**M. Germinal Peiro, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** Le projet de loi prévoit un seuil de 20 000 habitants pour les intercommunalités. En milieu urbain ou en milieu périurbain, 20 000 habitants, c'est très peu – ce n'est rien !

**M. Michel Piron.** Tout à fait !

**M. Germinal Peiro**, *rapporteur pour avis*. Dans ces régions ou dans ces villes, les intercommunalités sont beaucoup plus importantes. En revanche, en milieu rural, 20 000 habitants, cela peut être beaucoup !

**M. Maurice Leroy**. Eh oui !

**M. Germinal Peiro**, *rapporteur pour avis*. Jusqu'au mois de mars dernier, j'étais président d'une intercommunalité en Dordogne réunissant deux cantons : l'un de 7 000 habitants, l'autre de 2 400 habitants. Nous n'avions que 9 400 habitants et, pourtant, il y a 35 kilomètres entre les deux chefs-lieux de canton et 62 kilomètres entre les villages les plus éloignés. Résultat des courses : nous n'avons pas fait d'économies, parce que nous avons tout maintenu en double.

**M. Michel Piron**. Très bien !

**M. Germinal Peiro**, *rapporteur pour avis*. Ce seuil doit donc être pondéré.

**Mme Marylise Lebranchu**, *ministre*. Absolument !

**M. Germinal Peiro**, *rapporteur pour avis*. Avec votre accord, madame la ministre, et sur proposition du rapporteur, la commission des lois a adopté une disposition permettant de corriger ce seuil de 20 000 en tenant compte du rapport entre la densité moyenne d'un département et la densité nationale, qui est de 102,6 habitants au kilomètre carré. Cela fonctionne dans de nombreux départements et dans la plupart des départements ruraux, mais cela ne fonctionne pas dans des départements où se trouve une grande ville, une grande métropole.

La Gironde, pour prendre un exemple précis, compte 1,4 million d'habitants : 700 000 habitants dans la métropole et 700 000 en milieu rural. La densité moyenne en Gironde est de 146 habitants au kilomètre carré : une fois et demie la densité nationale ! Il n'y a donc pas de coefficient correcteur, alors que dans le Médoc, dans le Blayais ou dans la Haute Lande, certains endroits très ruraux ont une densité inférieure à trente habitants au kilomètre carré.

Il faut donc encore pondérer ce seuil, au-delà de la correction apportée par la commission des lois – sans oublier les communautés de communes qui ont fusionné au 1<sup>er</sup> janvier dernier.

**M. Nicolas Dhuicq**. Tout à fait !

**M. Germinal Peiro**, *rapporteur pour avis*. Elles ont mis beaucoup de temps à harmoniser leurs fiscalités et leurs compétences, et ont encore besoin de temps pour le refaire.

**Mme la présidente**. La parole est à M. Jean-Pierre Vigier.

**M. Jean-Pierre Vigier**. Troisième volet de la réforme territoriale engagée par le Gouvernement, ce projet de loi a pour ambition de faire des économies et de doper la croissance des territoires. Pour cela, vous proposez les moyens suivants : renforcer le pouvoir des régions, rationaliser les compétences des départements – après avoir voulu les supprimer... –, agrandir et renforcer les intercommunalités. À terme, l'intercommunalité sera la structure de proximité et d'efficacité de l'action sociale.

Je me réjouis bien évidemment du maintien du département, échelon de solidarité et de cohésion territoriale essentiel en milieu rural. Toutefois, pour avoir des régions

économiquement fortes et cohérentes, il faut que les territoires qui les composent soient économiquement et humainement cohérents et ce, sur l'ensemble du territoire.

Ainsi que l'ont dit mes collègues, il est fondamental de tenir compte de la spécificité des territoires. Pour cela, le seuil des 20 000 habitants comme taille minimale des intercommunalités doit être adapté. S'il est bien évidemment nécessaire de rationaliser et de mutualiser, cela doit se faire en tenant compte de la spécificité et de la réalité des territoires.

En milieu rural, il y a des réalités géographiques et des territoires vécus de tailles différentes, qui demandent une réponse adaptée : il y va de leur développement et de leur avenir.

En conclusion, une réforme ne peut être faite que si elle tient compte de sa mise en œuvre concrète sur l'ensemble du territoire. Faites confiance aux élus locaux et aux élus ruraux, et laissez-les s'organiser autour de projets de territoires !

**Plusieurs députés du groupe UMP**. Très bien !

**Mme la présidente**. La parole est à Mme Jeanine Dubié.

**Mme Jeanine Dubié**. Vouloir à tout prix raisonner en termes de nombre d'habitants de façon uniforme sur l'ensemble du territoire français, c'est nier la particularité de nos territoires ; c'est nier la particularité du monde rural, et notamment du monde montagnard.

Je m'étonne que, tant dans l'exposé des motifs de ce projet de loi que dans les propos tenus par les ministres, voire par le Premier ministre, revienne systématiquement la notion de bassin de vie ; or à aucun moment cette notion de bassin de vie n'est prise en compte dans le texte.

**M. Nicolas Dhuicq**. Très bien !

**Mme Jeanine Dubié**. Pourtant, c'est bien à ce niveau que doit se réfléchir l'intercommunalité, le bassin de vie étant le plus petit territoire au sein duquel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants.

Pour conclure, je voudrais juste rappeler l'article L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales, qui précède l'article L. 5210-1-1 que vous voulez modifier en portant le seuil de 5 000 à 20 000 habitants. Voilà ce que dit cet article : « Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité. » Il faut donc tout à la fois respecter la libre volonté des communes et les espaces de solidarité : le bassin de vie remplit cette condition.

**Mme la présidente**. La parole est à M. Hervé Gaymard.

**M. Hervé Gaymard**. Mon intervention sur l'article vaut défense de l'amendement que je présenterai tout à l'heure.

Tout le monde a conscience du caractère arbitraire et purement théorique de ce seuil de 20 000 habitants. Comme cela a déjà été dit, s'il peut se justifier en milieu urbain et périurbain, il n'a aucune justification dans les territoires ruraux et de montagne. Je pense donc qu'il convient de le supprimer purement et simplement, d'autant que la carte des intercommunalités vient d'être réécrite. Pourquoi remettre encore une fois cet ouvrage sur le métier, alors que nous n'avons pas encore fini de « digérer » la création des nouvelles intercommunalités ?

Pour toutes ces raisons et celles, excellentes, qui viennent d'être exposées sur tous ces bancs, il faut supprimer ce seuil et laisser aux intercommunalités la liberté de s'organiser. En zone rurale et en zone de montagne, l'application d'un tel seuil serait une véritable catastrophe.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Mon intervention sur l'article vaudra également comme réponse aux nombreux amendements qui ont été déposés sur cet article 14.

Ce grand nombre d'amendements est justifié par l'importance de cet article, qui renvoie à la conception que l'on a du rôle de la commune et de l'intercommunalité. Étant maire moi-même, je crois pouvoir dire que je suis aussi attaché au fait communal que ceux qui ont fait part de leurs interrogations sur cet article.

La question de l'intercommunalité, c'est aussi la question de la construction de celle-ci. Il y a deux chemins possibles. Celui ouvert par la loi de 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite loi « ATR », permet aux élus des territoires de mettre en place des intercommunalités d'une taille qualifiée de « critique » et les moyens nécessaires pour mettre en œuvre des politiques de développement. Or, entre 1992 et 2010, en dépit des différentes possibilités de coopération intercommunale ouvertes par la loi, l'intercommunalité n'a pas connu une montée en puissance à la hauteur des attentes.

La loi de 2010 a ouvert un autre chemin, plus incitatif, voire plus coercitif aux yeux de certains, dont la logique inspire l'article 14 et surtout l'article 15. Il s'agit de favoriser la montée en puissance de l'intercommunalité en fixant un seuil comme un objectif commun à toutes.

Il y a cependant des différences, et l'examen du texte en commission des lois a permis de les préciser.

La première différence est que nous voulons que ce seuil puisse faire l'objet de l'adaptation que beaucoup ont appelée de leurs vœux. C'est la raison pour laquelle la commission des lois a procédé à deux modifications substantielles.

La première vise à mettre en place un coefficient de pondération de ce seuil pour les départements présentant une faible densité de population. La règle de calcul de ce coefficient est sans mystère, puisqu'il serait obtenu en multipliant le seuil de 20 000 par le rapport entre la densité de population du département et la densité moyenne nationale. L'application de ce coefficient de pondération permettra d'adapter le seuil à la situation des départements dont la densité de population est inférieure à la moitié de la densité nationale.

La deuxième différence précisée par la commission des lois est de méthode et concerne l'article 15. En effet, la commission des lois a encadré la prérogative reconnue au préfet par la loi de 2010 de passer outre le refus des communes, que d'aucuns jugent coercitive. Désormais, cette décision devra être approuvée par la majorité de la commission départementale de la coopération intercommunale, la CDCI. Ainsi l'exercice de cette prérogative préfectorale parfois qualifiée d'exorbitante sera encadré par une décision des élus du département.

Je vous proposerai d'autres modifications par voie d'amendements.

Certaines visent à mieux prendre en compte les attentes de certains élus, notamment ceux de la montagne, évoquées par M. Saddier, et qui ont été exposées à la commission des lois par Mme Marie-Noëlle Battistel au nom de l'Association nationale des élus de la montagne, l'ANEM. Les élus de la montagne ont demandé une adaptation de la loi, notamment lors du congrès de l'ANEM qui s'est tenu en octobre dernier à Chambéry, à laquelle le Premier ministre s'était engagé dans son discours de clôture du 17 octobre. Il y disait que l'intercommunalité était un outil au service des communes et que le seuil de 20 000 habitants était un objectif qui devait être « adapté aux spécificités des territoires de montagne. » D'ailleurs, l'article 8 de la loi relative au développement et la protection de la montagne de 1985 prévoit expressément la possibilité d'adapter des dispositions législatives à la spécificité de la montagne.

Tous les élus membres de l'ANEM ont déposé un amendement visant à ramener le seuil de 20 000 à 5 000 habitants dans les zones de montagne, et je reprends cette proposition à mon compte. (« Très bien ! » sur les bancs du groupe UMP.)

Les élus membres de l'ANEM souhaitent que le seuil soit « abaissé ». Je vous proposerai un amendement qui prévoit que ce seuil sera « adapté » aux territoires de montagne, pour reprendre le terme de la loi « montagne ». Cela est important, notamment au regard de la prérogative du préfet de passer outre à l'opposition des élus, que je viens d'évoquer.

Nous proposerons par voie d'amendement d'autres possibilités d'adaptation.

Ainsi le dispositif de pondération que je vous ai exposé, et qui vise à adapter le seuil à la situation des départements dont la densité moyenne de population est inférieure à la moitié de la densité nationale, ne permet pas de répondre aux problématiques évoquées par Germinal Peiro, qui sont propres à des départements tels que le Tarn-et-Garonne ou le Tarn, départements ruraux dont la densité démographique élevée est due à la présence d'une métropole.

Je vous proposerai de prévoir que dans les territoires intercommunaux proposés par les préfets où la densité démographique est inférieure à 31 habitants au kilomètre carré, le seuil est fixé à 5 000 habitants comme dans les zones de montagne, de manière à tenir compte de la faible densité de ces territoires et à répondre aux préoccupations de distance évoquées par Germinal Peiro. Cette adaptation permettra de couvrir le champ des territoires très peu denses dans des départements qui comptent une métropole.

Ce chiffre de 31 habitants a été retenu parce qu'il correspond à 30 % de la densité moyenne et à la définition par l'INSEE de la très faible densité.

Nous vous proposerons enfin une adaptation visant à tenir compte de la situation des intercommunalités qui ont connu un certain nombre de changements depuis 2012 et l'entrée en application de la loi de 2010. Nous proposerons que les intercommunalités qui ont fait l'objet d'une fusion entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et la promulgation de la loi NOTRe bénéficient d'un délai de repos, de manière à permettre aux élus intercommunaux de se consacrer aux projets de leur territoire plutôt que d'enchaîner sur une seconde fusion immédiatement après une première qui a pu se révéler difficile.

Telles sont les orientations qui motiveront nos propositions et les avis de la commission sur l'ensemble des amendements à l'article 14.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Le rapporteur a à peu près tout dit, et les conclusions de votre commission des lois sont conformes à l'esprit du texte initial du Gouvernement.

Si nous avons retenu le seuil de 20 000 habitants, c'est que nous avons cherché à définir un objectif qui traduise la réalité des territoires telle qu'elle est vécue en France. Nonobstant, bien évidemment les zones urbaines très denses, ce chiffre de 20 000 habitants correspond à une aire géographique d'espace vécu dans les territoires où il n'y a pas de ville.

Vous ne serez pas surpris d'apprendre, monsieur Dhucq, que notre but n'est pas de tenir compte de critères tels que le niveau de diplôme des élus...

**M. Nicolas Dhucq.** Il y a un problème de formation des élus !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** ...mais de leurs possibilités d'échanger. On voit bien qu'à cet égard, les évolutions se font en fonction de ces territoires vécus.

Monsieur Péliissard, je partage votre appréciation sur la nécessité de traduire la réalité des territoires. Nous vous avons d'ailleurs, en votre qualité de président de l'Association des maires de France, l'AMF, consulté sur ce point avant de déposer ce projet de loi sur le bureau du Sénat, qu'il s'agisse des critères géographiques ou de distance, notamment celle entre le siège de l'intercommunalité et le point du territoire qui en est le plus éloigné, ou des attentes des élus.

Or toutes les études que nous avons fait faire le démontrent : que l'on retienne les critères géographiques, la distance ou le critère des 20 000 habitants, on tombe sur les mêmes territoires. Si nous avons retenu le critère des 20 000 habitants, ce n'est pas simplement parce qu'il est le plus facile à appliquer, mais parce qu'il correspond au critère géographique.

Je tiens à votre disposition notamment l'étude retenant le critère de la distance maximale, puisque c'était le critère de travail que j'avais initialement retenu, après m'être entretenue avec vous – je ne crois pas en effet qu'on puisse régler tous les problèmes par visioconférence. Cette étude montre que ce critère correspond au territoire vécu de 20 000 habitants, davantage qu'à celui de 30 000 habitants, seuil que vous avez proposé, madame Capdevielle.

Nous avons eu le souci, comme le rapporteur l'a rappelé, de tenir compte de toutes les situations, et d'abord de celle des territoires de montagne.

Tout le monde est d'accord pour reconnaître que les territoires de montagne ne peuvent être traités comme les territoires de plaine. Il est par exemple aberrant de prévoir des intercommunalités allant d'une vallée à une autre. Nous avons cependant été surpris par certaines demandes d'élus qui souhaitent aller bien au-delà. Je pense en particulier à certains élus pyrénéens, qui considèrent que l'intercommunalité devrait intégrer au moins une cité scolaire.

C'est à la demande de l'ANEM, monsieur Saddier, que nous avons préféré au mot « dérogation » le mot d'adaptation, déjà présent dans la loi.

**M. Jean-Pierre Vigier.** Très bien !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** La première adaptation du critère, qui abaisse le critère à 5 000 habitants en zone de montagne, nous paraît logique.

S'agissant du cas des territoires à faible densité démographique, nous avons retenu d'autres critères de calcul que ceux de la commission, mais nous nous sommes rendu compte qu'il y avait seulement quatorze intercommunalités de différence pour l'ensemble de la France selon qu'on retienne notre proposition ou celle de la commission. Cela ne vaut vraiment pas la peine de rectifier la proposition de la commission des lois alors que l'objectif est totalement atteint.

Cela étant dit, le critère démographique est intéressant en ce qu'il permet de ne pas comparer ce qui n'est pas comparable, c'est-à-dire les départements densément peuplés et ceux qui ne le sont pas. En outre, il permet la prise en compte de la voix des élus dans les instances intercommunales.

J'approuve également l'adaptation aux territoires insulaires introduite dès la lecture au Sénat. Comme je le dis souvent, on ne peut pas obliger les habitants de ces territoires à passer des accords avec les poissons !

J'ajouterai à ces possibilités d'adaptation une disposition permettant aux intercommunalités qui comptent un nombre d'habitants proche du seuil démographique de bénéficier d'un délai de repos.

Je voudrais par ailleurs répondre à propos du rôle des préfets. Alors qu'on discute de cette possibilité d'adaptation, ceux-ci ne sont pas restés inactifs, d'autant moins qu'on leur a demandé de se pencher sur cette question, s'agissant notamment des territoires de montagne – je pense à certaines intercommunalités de 3 850 habitants qui ont demandé au préfet la possibilité de s'agrandir, parce qu'elles n'ont pas suffisamment de ressources pour répondre à des besoins importants de transport. Il reste que c'est à la loi de déterminer les objectifs, à partir de simulations menées sur la France entière.

Heureusement que les préfets font ce travail, la plupart du temps, avec les associations départementales d'élus locaux, de maires, etc. Certains présidents d'intercommunalités m'ont fait des propositions qui allaient au-delà de celles des préfets.

**M. Maurice Leroy.** Et avec les CDCI !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Certes, mais le préfet ne peut pas convoquer la CDCI tant qu'il n'y a pas de loi.

**M. Martial Saddier.** Voilà un point important !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Que, dans le cadre de la CDCI, le préfet travaille avec l'ensemble des élus à partir des données démographiques dont il dispose, cela ne me gêne pas, mais il faut une loi pour rendre opposable une disposition quelle qu'elle soit. Je pense cependant que ce travail en amont relève de la responsabilité du préfet.

Pour résumer, et pour ne pas me répéter à chaque examen d'amendement, je pense que ce critère des 20 000 habitants, assorti de dérogations spécifiques dans le cas où un tel critère est inadapté, constitue une bonne épure.

J'entends dire que cela générerait une technostucture coûteuse. Je parlais tout à l'heure avec un député de votre groupe. Élu d'une circonscription rurale ayant mis en place une intercommunalité de 30 000 habitants comptant une petite ville, il n'a pas du tout l'impression de vivre dans une technostucture dispendieuse : bien au contraire, il se

targue d'avoir réduit la dépense. Pour ma part, je fais confiance aux élus pour bien gérer leur intercommunalité. Le Gouvernement soutiendra donc la position de la commission, et il défendra un sous-amendement sur le repos.

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements identiques, n<sup>os</sup> 564 et 1190, visant à supprimer cet article.

La parole est à M. Nicolas Dhuicq, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 564.

**M. Nicolas Dhuicq.** Mme la ministre a commencé à répondre à nos interrogations et à entendre quelque peu raison.

Néanmoins, madame la ministre, je tiens à rappeler qu'il existe *des* ruralités.

Lorsque le nombre d'habitants de petites villes qui entourent un grand centre de 30 000 habitants s'élève à 10 000 ou 12 000, la situation diffère bien entendu de celle que je connais, où le bourg centre en compte 3 000. Nous le constatons : il est très difficile de définir des seuils.

Néanmoins, les communautés de communes ayant fusionné ont une durée de lissage de leurs taux de treize ans – votre texte, à ma connaissance, n'aborde pas ce sujet.

Dans le cas de la fusion de deux intercommunalités dont les coefficients d'intégration fiscale – CIF – sont extrêmement divers, c'est la population de l'intercommunalité dont le CIF est le plus élevé qui, finalement, continue à cotiser pendant treize ans pour celle dont le CIF, au départ, était très bas.

Peut-être conviendra-t-il de se pencher un jour sur cette question.

Deuxième question : je connais une intercommunalité qui a bénéficié d'une dérogation – non prévue par la loi – parce qu'elle accueille des centres de stockage de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs – ANDRA. Pour ne pas la citer, il s'agit de la communauté de communes de Soulaïnes.

Madame la ministre, avez-vous examiné ce cas précis et, maintiendrez-vous, comme le précédent gouvernement, une communauté de communes de 2 600 habitants pour cette simple raison ?

**Mme la présidente.** La parole est à M. Gaby Charroux, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 1190.

**M. Gaby Charroux.** Nous souhaitons également supprimer cet article car, selon nous, il n'est pas opportun de légiférer à nouveau sur le périmètre des intercommunalités.

D'une part, la carte actuelle de ces dernières vient d'être modifiée. D'autre part, les conditions de modification de cette carte sont prévues par la loi.

Le regroupement des communes peut donc d'ores et déjà s'effectuer si celles-ci et leurs groupements le souhaitent.

Il n'est donc pas nécessaire, à nos yeux, d'instituer une nouvelle procédure.

*(Les amendements identiques n<sup>os</sup> 564 et 1190, repoussés par la commission et par le Gouvernement, ne sont pas adoptés.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marie-Françoise Bechtel, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 1710.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Madame la ministre, ce n'est pas sans une certaine lassitude que je viens défendre cet amendement, car la présentation de nombreux amendements de bon sens, y compris dans la loi précédente, n'a pas même été écoutée.

Le rapporteur a parlé de « fait communal ». La formule n'est pas exacte : nous parlons du « fait territorial », la ministre ayant quant à elle évoqué, je crois, les « territoires vécus ».

Il ne s'agit pas tant de regrouper des communes afin de favoriser une meilleure mutualisation, car nous sommes tous favorables à la mutualisation, et même à la rationalisation.

Il s'agit de permettre de vivre à des territoires extrêmement hétérogènes, dont beaucoup – vous le savez – appartiennent à cette France périphérique, celle d'une relégation dont nous connaissons tous les effets, qui seront encore plus prégnants demain.

Si nous voulons permettre à ces territoires relégués et peu denses de vivre, il faut que la structure communale puisse continuer à les animer avec l'esprit de responsabilité qui est celui des maires.

**Mme Annie Genevard.** Tout à fait.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Et puisque vous avez parlé de « territoires vécus », madame la ministre, permettez-moi de vous dire que, comme beaucoup de mes camarades et quoique pas en campagne, je suis en « tournée de communes ».

Les petits maires me disent...

**M. Maurice Leroy.** Il y a de petites communes, mais il n'y a que des maires tout court. Il y a aussi des grands-mères et nous les avons fêtées hier ! *(Sourires)*

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** ...qu'ils ne serviront bientôt plus à rien, alors qu'ils sont face à des populations dont ils ne connaissent même plus les comportements, ce qui est extrêmement dangereux.

J'en termine en évoquant les dérogations possibles.

Les zones de montagne, si j'ose dire, sont un passage obligé. Je suis en revanche très dubitative quant à la dérogation liée à la densité, même si je ne demande qu'à être convaincue de sa pertinence.

Il me semble, en effet, que le critère de densité est utile et efficace dans un département sur un plan électoral, mais qu'il n'a pas de sens lorsqu'il s'agit de gérer un territoire. Ce ne sont pas du tout les mêmes paramètres qui sont en jeu.

Enfin, la constitution d'intercommunalités n'a pas été conçue comme une mesure disciplinaire...

**M. Maurice Leroy.** Eh oui ! Voilà qui est mieux que les « petits maires » !

**M. Michel Piron.** Très bien !

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** ...mais comme une œuvre inductive, construite brique après brique, afin de permettre aux communes de mieux travailler ensemble, et le plus largement possible, en associant uniquement des territoires suffisamment harmonisés – si l'on y réfléchit, cela ressemble d'ailleurs un peu à la construction européenne.

**M. Maurice Leroy.** Très juste ! C'est la subsidiarité !

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Encore une fois, une bonne méthode inductive est préférable à une sorte de re-centralisation territoriale brutale.

**Mme Annie Genevard.** Très bien !

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Un mot, madame la présidente, car je ne renonce évidemment pas à convaincre Mme Bechtel sur la question de la densité, qui est liée à celle de la distance – et c'est en cela qu'elle nous intéresse. La faible densité implique de grandes distances, comme l'a montré tout à l'heure Germinal Peiro. C'est pourquoi nous tenons à la fois aux adaptations et aux seuils.

Je donne donc un avis défavorable à l'adoption de cet amendement, à moins qu'il ne soit retiré.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Je souhaite également le retrait de l'amendement.

On ne peut parler de mesure punitive, madame Bechtel. C'est comme si vous disiez, par exemple, que tout encadrement de la dépense publique en est une. On pourrait dès lors aller très loin à partir de la formule « organisation territoriale de la République » – car c'est d'elle dont il s'agit. Il n'est pas question de punir ou de ne pas punir.

Il y a un élément dont vous ne parlez pas, mais, tout d'abord, je tiens à préciser qu'il n'y a pas de petits ou de grands maires.

**M. Maurice Leroy.** Très bien !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Ils sont tous au même niveau.

En revanche, il est vrai que les maires des communes rurales ne peuvent aujourd'hui plus répondre à la demande de nouveaux services...

**M. Maurice Leroy.** Eh oui !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** ...formulée par les populations, faute de disposer d'un potentiel financier et fiscal suffisant.

Collectivement, sur l'ensemble du territoire, nous avons créé des services supplémentaires grâce aux premières intercommunalités.

Nos populations, même celles qui habitent en milieu rural, demandent de plus en plus de nouveaux services. Or, un maire dont la commune compte 100, 200, 500 ou 600 habitants ne peut plus y répondre.

Contrairement à vous, je pense donc qu'il faut conserver les communes, même si cette thèse n'était pas forcément très partagée dans la technostructure française, et plus généralement sur un plan médiatique, puisqu'on nous reproche toujours, par comparaison avec les autres pays européens, l'existence de nos 36 000 communes.

**M. Maurice Leroy.** En effet !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Je tiens à dire combien les maires sont importants : ce sont eux qui parlent, qui échangent, qui entendent, qui répondent, y compris en allant chercher un équipement dans une intercommunalité.

**M. Guy Teissier.** Oui ! Très bien !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Les maires sont essentiels à la vie de notre pays. Seule leur présence permet de détecter nombre de difficultés que rencontrent nos populations et de faire face au sentiment d'abandon.

Malgré tout, si le maire gère une toute petite commune et ne dispose que de peu de ressources, il ne pourra pas répondre à ces attentes.

En revanche, nous voyons bien que dans les grandes intercommunalités de 20 000, 25 000 ou 30 000 habitants...

**M. Guy Teissier.** C'est petit !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** ...y compris en milieu rural, les bureaux ou les conseils des maires se réunissent avant même de prendre les décisions importantes afin de savoir ce qui se passe dans chacune des collectivités communales.

L'échange est réel, y compris – je l'ai beaucoup vécu – dans des communes très rurales et très peu peuplées.

En outre, l'avantage est immense : les élus de la petite commune-centre connaissent bien les difficultés de la commune de 300, de 150 ou de 1000 habitants. L'échange, je le répète, est réel.

Nous devons sauver l'échelon communal. Nous tenons aux maires, car ce sont eux qui représentent la République sur le territoire, et non le président d'agglomération, nous le savons tous.

**M. Jean-Pierre Vigier.** Oui !

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** En effet !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** C'est essentiel, mais cela passe par la rationalisation des moyens, la mutualisation et le partage – donc par l'intercommunalité.

**M. Guy Teissier.** Bien !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Piron.

**M. Michel Piron.** J'ai entendu le terme d'« hétérogénéité » des territoires. C'est bien cette hétérogénéité que nous avons du mal à faire reconnaître, malgré les adaptations.

À ce stade de la discussion, et même si nous y reviendrons, je souhaiterais savoir quel pourcentage de communautés de communes, en l'état, serait susceptible de bénéficier de cette adaptation. J'ai cru comprendre que plus de la moitié d'entre elles pourraient être concernées.

**Mme la présidente.** Maintenez-vous votre amendement, madame Bechtel ?

**M. Michel Piron.** Pourrais-je avoir une réponse de Mme la ministre ?

**Mme la présidente.** Lorsque je lui donnerai la parole.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Je maintiens mon amendement.

J'ai écouté attentivement les propos de Mme la ministre. Je ne suis pas fermée à une démonstration qui me prouverait que le siphonnage de la périphérie vers le centre peut ne pas être trop brutal, mais je veux attirer l'attention sur la désorientation et la démotivation des maires dont les communes sont trop périphériques, même s'ils se réunissent avant de prendre des décisions : la communauté de communes sera si grande qu'ils oseront à peine élever la voix et seront confrontés à la réalisation d'investissements qu'ils n'auront pas choisis, ce qui ne manquera pas de créer des frustrations.

C'est une question de *timing* : il convient de laisser plus de temps, de ne pas organiser tout de suite ce siphonnage, ce système de re-centralisation, qui est comparable en cela aux autres éléments de la loi.

Laisser un peu plus de temps, tout en exigeant une mutualisation peut-être accrue entre communes, aurait été une solution de bon sens. C'est ce que je me permets de continuer à penser.

**Mme la présidente.** Vous maintenez donc l'amendement, madame Bechtel ?

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Oui, madame la présidente.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** À question précise, monsieur Piron, réponse aussi précise que possible : si les intercommunalités étaient de 20 000 habitants, compte non tenu de ce qui existe, 70 % des communautés de communes seraient concernées. Ce sont environ 41 %, 42 % ou 43 % d'entre elles qui seront concernées par les adaptations.

*(L'amendement n° 1710 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Vous avez demandé la parole, madame Genevard ?

**Mme Annie Genevard.** Oui, sur l'amendement qui vient d'être adopté. J'avais demandé la parole avant le vote, madame la présidente.

**Mme la présidente.** Je vous donnerai la parole sur l'amendement n° 1289, que va maintenant soutenir M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

**M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.** Il s'agit d'un amendement d'adaptation, au sens que nous évoquons depuis le début de notre discussion.

Il propose que les périmètres des pôles d'équilibres territoriaux et ruraux, les PETR cités il y a un instant par notre collègue Maurice Leroy, soient pris en compte lors de l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale.

Nous pensons – je dis « nous » parce que cet amendement a été adopté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire – que le seuil de population soulève un double problème, à la fois d'adaptation à la baisse, nous l'avons vu, lorsque les territoires ne sont pas adaptés à un tel seuil pour des raisons démographiques ou géographiques, mais aussi, d'une certaine façon, d'adaptation à la

hausse lorsqu'un certain nombre de territoires souhaitent se projeter sur une échelle bien supérieure à celle de 20 000 habitants.

Le dispositif proposé par cet amendement vise donc à inciter les EPCI à fiscalité propre qui le souhaitent à se fédérer au sein d'un PETR dont l'échelle d'action correspond à des territoires de projets – parfois, d'ailleurs, adossés à un schéma de cohérence territoriale – SCoT.

Il s'agit de répondre à l'une des problématiques introduites par le présent projet de loi en incitant les territoires qui le souhaitent à se projeter au-delà du seuil de 20 000 habitants.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Olivier Dusopt, rapporteur.** La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet amendement pour deux raisons.

La première, c'est que nous avons créé les pôles d'équilibres territoriaux et ruraux à l'occasion du vote de la loi MAPTAM. Dès lors que des intercommunalités s'y engagent, il est normal de demander aux préfets d'en tenir compte – cela fait écho aux propos qu'a tenus M. Saddier tout à l'heure quant au rôle de ces derniers.

La seconde, c'est que cet amendement a le mérite de ne pas introduire de critère d'adaptation arithmétique : il se contente de demander aux préfets de tenir compte de l'existence des PETR lorsqu'ils dessineront les nouvelles cartes.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Il est difficile de faire une norme avec cette proposition, monsieur Boudié.

Même si cet amendement concerne la gestion de l'ensemble des collectivités territoriales françaises, nous traitons en l'occurrence dans la loi des établissements publics à fiscalité propre et des EPCI. Vous souhaitez y inclure les PETR.

Cela ne me semble pas possible dans la loi. En revanche, je peux m'engager à ce que la circulaire qui sera adressée aux préfets appelle leur attention sur la nécessité de tenir compte, le cas échéant, des PETR. Votre proposition relève d'ailleurs, à la limite, du domaine réglementaire – en tout cas, pas du domaine législatif.

En effet, comment intégrer un PETR dans la loi ?

Prenons l'exemple de la redéfinition de trois intercommunalités, dont l'une fait partie d'un PETR avec la vallée d'à côté – ce qui peut arriver. Il est hors de question que l'EPCI épouse le PETR.

C'est un exemple négatif car, bien évidemment, un PETR peut exister au sein d'intercommunalités qui ne se marieront jamais, deux vallées de montagne s'étant par exemple associées pour gérer un lycée – vous voyez à peu près de quoi je parle.

Dans ce cas-là, nous tiendrons compte du PETR et nous inciterons plutôt à agrandir un périmètre qui peut être adapté.

L'argument des PETR peut donc être retourné.



Je veux bien évoquer la question dans la circulaire, mais je ne vois pas comment la traiter dans la loi, à moins de créer un échelon supplémentaire de droit... Je suis franche, monsieur Boudié : je ne sais pas comment écrire cela dans la loi, mais je peux l'écrire dans la circulaire.

Enfin, je crains que cela ne se retourne contre quatre ou cinq cas que nous connaissons bien.

**Mme la présidente.** Synthétiquement, madame la ministre : sagesse ou avis défavorable ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Avis défavorable.

#### **Rappel au règlement**

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Annie Genevard, pour un rappel au règlement.

**Mme Annie Genevard.** Ce rappel au règlement se fonde sur l'article 58, alinéa premier, qui concerne la conduite de nos débats.

J'ai levé la main pour intervenir sur un amendement. Or comme vous n'avez pas regardé de ce côté de l'hémicycle pendant plusieurs minutes, madame la présidente, je n'ai pas pu prendre la parole.

Lorsque, enfin, vous m'avez vue, vous m'avez dit que ce n'était pas grave et que je pourrai m'exprimer sur l'amendement suivant.

Madame la présidente, ce n'est pas ainsi que je conçois les choses.

**Mme la présidente.** Je vous invite à prendre connaissance de l'article 56, alinéa 2 du règlement, madame Genevard : vous y découvrirez, si toutefois vous l'ignorez, que les auteurs d'un amendement ont deux minutes pour les présenter, que la présidence peut – mais ce n'est pas une obligation –, après que la commission et le Gouvernement aient exprimé leur avis, donner la parole à un parlementaire d'avis favorable à l'amendement, et à un parlementaire d'avis opposé à l'amendement. C'est une possibilité...

**Mme Annie Genevard.** À géométrie variable !

**M. Christophe Caresche.** On ne conteste pas la présidence !

**Mme la présidente.** ...dont j'use et abuse, puisqu'il m'arrive souvent de donner la parole à plusieurs parlementaires. J'essaie de faire en sorte que tous les groupes puissent s'exprimer sur chaque amendement s'ils le souhaitent, et je ne crois pas avoir frustré en quoi que ce soit le groupe dont vous êtes la porte-parole sur ce texte, pas plus à l'occasion du débat sur la loi NOTRe qu'à l'occasion d'autres débats. Je vous invite donc à nouveau, madame Genevard, à prendre connaissance de l'article 56, alinéa 2 du règlement.

**Mme Annie Genevard.** Et moi, je vous invite à laisser les débats se dérouler normalement.

#### **Article 14 (suite)**

**Mme la présidente.** La parole est à M. Florent Boudié, rapporteur pour avis.

**M. Florent Boudié, rapporteur pour avis.** Madame la ministre, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux sont des syndicats mixtes : il s'agit d'une catégorie de collectivités

bien connue, et non d'un objet juridique non identifié. Nous proposons simplement que le préfet, lorsqu'il élabore le schéma départemental de coopération intercommunale – SDCI, tienne compte du fait qu'un certain nombre d'EPCI ont fait le choix de se fédérer au sein d'entités plus vastes qu'eux-mêmes.

Certains EPCI sont aujourd'hui à la recherche de projets de territoires plus vastes, qui correspondent d'ailleurs souvent aux anciens pays.

**M. Nicolas Dhuicq.** Absolument !

**M. Florent Boudié, rapporteur pour avis.** Et nous voulons simplement donner la possibilité au préfet, au moment où il élabore la carte du SDCI, de tenir compte des initiatives qui sont prises volontairement par les territoires. Je vois mal en quoi le fait de recommander au préfet de tenir compte de la réalité de ces fédérations d'intercommunalités, créées par la loi MAPTAM l'année passée, pose un problème législatif.

**M. Martial Saddier.** Nous sommes favorables à cet amendement !

*(L'amendement n° 1289 est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de trois amendements identiques, n°s 235, 1225 et 1630.

La parole est à Mme Annie Genevard, pour soutenir l'amendement n° 235.

**Mme Annie Genevard.** Cet amendement tend à supprimer les alinéas 4 à 7 de l'article 14.

Je voudrais faire une remarque liminaire : nous avons débattu, il n'y a pas très longtemps, d'une loi portant réforme du scrutin départemental, et le seuil de population était alors un critère intangible. Le Premier ministre, qui était alors ministre de l'intérieur, nous a expliqué que l'on ne pouvait pas revoir ce seuil. Or j'observe que vous avez accepté, dans la loi NOTRe, des dérogations au seuil de 20 000 habitants, ce qui montre bien que ce critère de population est à géométrie variable.

Sur le fond, on a peine à comprendre pourquoi vous introduisez autant de complexité. Vous avez parlé, madame la ministre, des petits maires...

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Je n'ai jamais parlé de « petits maires » !

**Mme Annie Genevard.** ...c'est-à-dire des maires de petites communes, des maires ruraux – ce qui est une meilleure formulation. L'Association des maires ruraux de France – AMRF – s'interroge sur le choix de ce seuil de 20 000 habitants. D'où vient ce chiffre ? Hier, le seuil était fixé à 5 000 habitants, sans aucune justification ; aujourd'hui il est fixé à 20 000, sans davantage de justification.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Très bien !

**Mme Annie Genevard.** Permettez-moi de vous faire part de cette observation de l'Association des maires ruraux de France : « L'obsession de faire gros trahit l'incapacité de l'État à raisonner un aménagement équilibré du territoire, à écouter les réels besoins des maires des communes qui font et construisent au quotidien les intercommunalités. »

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jacques Pélissard, pour soutenir l'amendement n° 1225.

**M. Jacques Pélissard.** Sur la question du seuil, je salue les avancées qui ont été énoncées par le rapporteur et par la ministre. Mais le principe qui a consisté à fixer un seuil et à prévoir des dérogations a conduit à un empilement de dérogations : pour les zones de montagne, les zones dont la densité est inférieure à la moyenne nationale, et maintenant celles qui comptent moins de 30 habitants au kilomètre carré. Tout cela va dans une direction plutôt sympathique, mais ce n'est pas idéal en termes d'organisation des territoires et de cohérence de la loi.

Il serait plus simple, madame la ministre, de laisser aux préfets, qui sont sous l'autorité du Gouvernement, la possibilité d'ajuster les seuils, et aux commissions départementales de coopération intercommunale – CDCI, qui représentent les élus, le soin de juger, en fonction des territoires.

**M. Michel Piron.** Absolument !

**M. Jacques Pélissard.** Les territoires sont différents, et la densité de population n'est pas forcément plus faible dans les zones de montagne que dans les plaines. Dans un territoire comme le mien, la densité est très faible, à peine supérieure à 30 habitants au kilomètre carré. Laissons les CDCI et les préfets assumer leur office et calculer, en fonction des besoins du département, quelle est la taille qui convient le mieux à leurs intercommunalités.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Christophe Léonard, pour soutenir l'amendement n° 1630.

**M. Christophe Léonard.** Il s'agit d'un amendement d'interpellation.

On peut comprendre l'objectif de rationalisation et la volonté de donner une taille critique à la carte intercommunale de la France, s'agissant notamment des schémas de cohérence territoriale – SCoT – tels que portés par la réflexion du Commissariat général à l'égalité des territoires. Néanmoins, face aux réalités de terrain, nous sommes forcés de nous poser la question de l'opportunité de fixer le seuil de population à 20 000 habitants.

Opportunité démocratique, d'abord, puisque nos concitoyens ont élu en mars 2014 leurs conseillers communautaires dans un périmètre intercommunal donné, et que nous allons, au 31 décembre 2015, proposer un autre périmètre, dont le tracé, un peu disciplinaire et punitif, ne bénéficie pas de la légitimité démocratique des élus.

Opportunité administrative, ensuite, car ce projet s'inscrit dans un contexte d'évolution du tracé, mais aussi des compétences des grandes régions. Pour prendre l'exemple de mon département des Ardennes, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et le 1<sup>er</sup> janvier 2014, la carte intercommunale a déjà évolué, puisque nous sommes passés de dix-sept à neuf intercommunalités, dont quatre sont toujours aujourd'hui, hélas, sous le seuil de 20 000 habitants. À chaque jour suffit sa peine : qui veut voyager loin ménage sa monture.

Opportunité économique, enfin, car la loi NOTRe constitue en quelque sorte le volet institutionnel du pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Or, pendant que les élus débattent d'évolutions géographiques ou de compétences, ils ne se projettent pas vers l'avenir et le développement du territoire. Cela compromet gravement les secteurs qui dépendent de la commande publique, comme les bâtiments ou les travaux publics...

**M. Martial Saddier.** Bien vu !

**M. Christophe Léonard.** ...tout cela dans un contexte anxigène de baisse des dotations.

En conclusion, cet amendement d'interpellation entend inviter la représentation nationale à faire confiance aux élus locaux, dans le cadre des commissions départementales de coopération intercommunale, pour que celles-ci puissent être le juge de paix de l'évolution des seuils intercommunaux, dans un périmètre qui pourrait se situer entre 5 000 et 20 000 habitants. Tel sera l'objet des amendements que j'aurai l'honneur de défendre tout à l'heure.

**M. Maurice Leroy.** C'est le bon sens même !

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission sur ces amendements identiques ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** L'avis de la commission est défavorable, comme je l'ai déjà indiqué tout à l'heure.

Monsieur le président Pélissard, l'empilement des dérogations – pour reprendre votre expression – fait justement que dans un département comme le Jura, le seuil, par la pondération, sera ramené à un peu plus de 10 000 habitants, ce qui me semble acceptable, compte tenu de la densité démographique que vous avez évoquée – même si elle est légèrement supérieure à 30 habitants au kilomètre carré.

Madame Genevard, pour vous répondre au sujet de l'intangibilité du seuil de population, je vous dirai qu'il ne faut pas confondre une circonscription d'élection, comme le canton, et une intercommunalité, laquelle, à moins que vous ayez changé d'avis depuis nos discussions sur le sujet, n'est pas une circonscription d'élection. Par ailleurs, l'article que vous évoquez en aparté ne pose qu'un principe, et pas les modalités. Avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Pour prolonger l'argumentation du rapporteur, je vous rappellerai que 57 % des communautés diverses et variées, quel que soit leur statut, ne bougeront pas avec cette loi, compte tenu du nombre d'adaptations prévues.

**M. Michel Piron.** Il en reste 43 %.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Nous ne faisons pas une grande révolution territoriale, ce que certains peuvent sans doute regretter, mais nous prenons bien en compte les aspects importants que constituent par exemple la démographie ou la spécificité des zones de montagne.

S'agissant du cas particulier de votre communauté, monsieur Dhuicq, c'est formidable ! Tout le monde rêve d'une dotation financière de cette importance. Et j'imagine que lorsqu'une communauté de communes de moins de 3 000 habitants bénéficie d'une telle dotation financière, c'est avec enthousiasme qu'elle envisage de la partager avec d'autres (*Sourires sur plusieurs bancs du groupe UMP et applaudissements sur quelques bancs du groupe SRC*) car, au bout d'un moment, elle ne saura plus quoi faire de ces millions d'euros reçus chaque année. Vous êtes tellement peu nombreux que la solidarité va s'exercer avec les communautés voisines, j'en suis sûre !

**M. Guy-Michel Chauveau.** Très bien ! La solidarité avant tout !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Maurice Leroy.

**M. Maurice Leroy.** Je veux apporter mon soutien à l'amendement de notre collègue, le président Jacques Pélissard, car il s'agit d'un amendement de bon sens.

Madame la ministre, on a bien compris qu'il y a là deux logiques, dont je ne dirai pas qu'elles s'affrontent, mais du moins qu'elles coexistent.

Nous avons bien entendu le rapporteur de la commission des lois, et je reconnais volontiers que ce qu'il prévoit constituera un moindre mal par rapport à ce que prévoyait le texte initial : cela est sûr et certain. Mais nous sommes en train d'élaborer le projet de loi, alinéa après alinéa, et notre collègue Jacques Pélissard est tout à fait fondé à dire qu'il faut faire confiance aux élus. Faisons confiance aux élus, de toutes sensibilités. Quiconque siège dans une commission départementale de coopération intercommunale sait que l'on y dépasse les clivages traditionnels pour considérer l'intérêt des territoires. Nous avons l'intelligence de raisonner en fonction des territoires.

Par ailleurs, les préfets, sous votre autorité, madame la ministre, ont eux aussi la possibilité d'intervenir et d'apporter des correctifs – vous l'avez dit vous-même.

Cet amendement, qui vise à maintenir les dispositions actuelles, me paraît donc tout à fait justifié, puisqu'il permet au préfet et à la CDCI d'adapter l'évolution du périmètre des communautés, tout cela dans un objectif de rationalisation.

Nous avons bien compris que l'amendement à venir de la commission des lois va peut-être résoudre les choses, mais il me semble que l'amendement de Jacques Pélissard devrait être voté quasi unanimement, parce qu'il est de bon sens. Faisons confiance aux territoires et aux élus !

**M. Jacques Pélissard.** Merci.

*(Les amendements identiques n<sup>os</sup> 235, 1225 et 1630 ne sont pas adoptés.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements, n<sup>os</sup> 1244 et 1461, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Michel Piron, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 1244.

**M. Michel Piron.** Madame la ministre, je veux bien prendre acte des multiples adaptations que vous venez d'accepter, avec monsieur le rapporteur, mais tout de même ! Vous avez évoqué, à propos de ces adaptations, et pour les justifier, des différences entre départements. Très bien ! Germinal Peiro, élu de la Dordogne, a également évoqué des différences infradépartementales, et je me permets d'y insister, car M. Peiro a eu tout à fait raison de rappeler que les différences territoriales n'existent pas seulement entre départements, mais aussi à l'intérieur même des départements – et ces différences peuvent être énormes.

Et l'on voit immédiatement que des moyennes nationales, des coefficients nationaux, ne permettront en aucun cas de prendre en compte ces différences, qui peuvent être considérables, y compris dans les Bouches-du-Rhône – je pourrais également citer le Maine-et-Loire et bien d'autres départements.

Que vaut une règle qui suppose, qui exige autant d'exceptions ?

**M. Maurice Leroy et Mme Annie Genevard.** Très bien !

**M. Michel Piron.** C'est bien parce que l'on veut faire passer sous une toise unique, selon une vision complètement centralisatrice – une fois de plus – de la réforme, que l'on risque d'échouer. Qui porte les projets ? Je sais qui administre, mais qui porte les projets, sinon des élus ? Les élus ne se présentent pas aux élections et ne sont pas élus pour se contenter d'administrer des territoires. Ils sont élus parce qu'ils cherchent à faire vivre leurs territoires et à se rassembler autour de projets. C'est cela qui définit souvent la bonne échelle de mutualisation, la bonne échelle d'intégration. Or on voit bien que plus on élargit, moins on intègre et moins on mutualise.

C'est une vérité énoncée depuis si longtemps déjà par Spinoza : toute idée perd en compréhension ce qu'elle gagne en extension.

**M. Maurice Leroy.** Imparable !

**M. Michel Piron.** Vous voulez gagner en extension ? Vous perdrez en compréhension !

On pourrait faire tellement plus simple : tout simplement faire confiance aux élus en disant que dans chaque département, c'est la CDCI qui propose. Les élus, cela leur arrive de penser, même en province, et de penser juste !

**M. Maurice Leroy.** Très juste !

**M. Michel Piron.** Laissons les CDCI travailler, pourquoi pas en trouvant un accord avec le préfet, cela me paraît infiniment plus sage que d'édicter une règle qui s'accompagne de tant d'exceptions.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Germinal Peiro, rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 1461.

**M. Germinal Peiro, rapporteur pour avis.** Il est retiré.

*(L'amendement n<sup>o</sup> 1461 est retiré.)*

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n<sup>o</sup> 1244 ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** M. Piron préférerait que nous fassions le choix de la construction volontaire, mais de 1992 à 2010, nous avons constaté les difficultés à aboutir en empruntant cette voie, et ce n'est donc pas celle que nous avons retenue.

**M. Guy Teissier.** Relisez Spinoza !

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Sans citer Spinoza, mais pour garder le sourire, je peux vous rapporter les propos de mon collègue : vous trouvez que la règle souffre de trop d'exceptions, mais l'exception confirmant la règle, plus il y a d'exceptions, plus elle est confirmée ! *(Rires sur plusieurs bancs.)*

Plus sérieusement, le renvoi à la commission départementale de coopération intercommunale ne nous paraît pas satisfaisant non plus. À l'occasion des auditions que nous avons organisées, Mme Battistel, secrétaire générale de l'Association nationale des élus de la montagne, avait souligné combien, dans un certain nombre de départements, les caractéristiques et la sociologie des élus membres de la CDCI étaient majori-

tairement urbaines. Cela peut conduire les CDCI à prendre des décisions allant à l'encontre de territoires de montagne minoritaires dans leurs propres départements.

**M. Martial Saddier.** Tout à fait, il a raison !

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Nous avons fait le choix d'une méthode consistant à fixer un seuil en prévoyant des adaptations ; vous nous proposez de ne pas fixer de seuil. L'avis est évidemment défavorable, et je lirai Spinoza pour vous faire plaisir !

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** C'est une chance, j'ai relu Spinoza samedi. Malheureusement, je n'ai pas lu les œuvres complètes, et je ne suis pas tombée sur la bonne citation ! Je partage les arguments du rapporteur : y compris dans le Maine-et-Loire, rien n'a bougé : nous sommes partis de trente intercommunalités pour aboutir au même chiffre. Mais il peut aussi y avoir des cas dans lesquels des oppositions à l'intérieur de la commission départementale ont posé problème. Avis défavorable.

*(L'amendement n° 1244 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de cinq amendements, n°s 334, 1711, 87, 374 et 1879, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n°s 87, 374 et 1879 sont identiques.

La parole est à Mme Colette Capdevielle, pour soutenir l'amendement n° 334.

**Mme Colette Capdevielle.** Cet amendement a pour objet de porter le seuil à 30 000 habitants, puisqu'il faut porter les intercommunalités à une taille critique.

**M. Maurice Leroy.** Mais oui, soyons fous ! Et pourquoi pas 50 000 ?

**Mme Colette Capdevielle.** Nous considérons que le seuil de 20 000 habitants n'est pas suffisant et qu'il faut aller plus loin. Il faut se donner les moyens de nos ambitions. Puisque la loi prévoit de façon claire et précise les exceptions, et sachant que nous voulons faire de l'intercommunalité le territoire de demain, fixons le seuil à 30 000 pour tous les autres territoires. Beaucoup de territoires anticipent la loi, fort heureusement, et d'ailleurs cette dernière ne prévoit pas de seuil optimum. Par conséquent, soyons ambitieux et fixons-le à 30 000 habitants.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marie-Françoise Bechtel, pour soutenir l'amendement n° 1711.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Cet amendement tend à fixer un seuil plus bas, à 10 000 habitants.

Je ne résiste pas à la tentation de dire à notre collègue Piron que dans le *Traité théologico-politique*, Spinoza a écrit qu'il était dans la nature des choses que le plus gros poisson mange le plus petit.

**M. Maurice Leroy.** Et : « Quand le gros maigri, le maigre meurt. » C'est un proverbe chinois !

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Pour éviter que de trop gros poissons mangent de trop petits, je propose sans beaucoup d'espoir que le seuil soit ramené de 20 000 à 10 000 habitants, à l'inverse de l'amendement précédent.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Sylvain Berrios, pour soutenir l'amendement n° 87.

**M. Sylvain Berrios.** Il est défendu.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Martial Saddier, pour soutenir l'amendement n° 374.

**M. Martial Saddier.** Je remercie d'abord Mme la ministre et le rapporteur pour les avancées très claires, notamment en ce qui concerne les zones de montagne. La réponse de la ministre sur les délais et l'attitude des préfets est limpide : nous continuons de travailler, mais nous ne ferons pas voter la CDCI si la loi NOTRe n'est pas promulguée.

Je voudrais profiter de la discussion de ces amendements pour m'assurer que nous nous sommes bien compris. Si l'adaptation devient de droit dans les zones de montagne, il s'agit bien des zones telles que délimitées par la loi de 1985 ? De plus, il est bien question de tout ou partie de l'EPCI, c'est-à-dire qu'à partir du moment où tout ou partie de l'EPCI est en zone de montagne, ou concerné par la loi de 1985, l'adaptation sera possible ? C'est un point de détail, mais les élus et ceux qui nous écoutent attendent cette précision.

Enfin, nous avons été plusieurs à aborder la notion de temps de repos, qui a été effleurée par la ministre. Il serait important de nous éclairer à ce sujet à ce stade de nos discussions, car des EPCI créés depuis à peine un an sont seulement en train d'écrire l'intérêt communautaire. Il serait bon de ne pas « remettre le couvert » tout de suite et de les laisser prendre leur envol. Une fois qu'ils voleront correctement, peut-être apprendront-ils à voler sur le territoire voisin. Je vous remercie en tout cas de ces avancées au nom de l'esprit de la montagne.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Jeanine Dubié, pour soutenir l'amendement n° 1879.

**Mme Jeanine Dubié.** Cet amendement a pour objet de maintenir le seuil de 5 000 habitants. Le droit prévoit aujourd'hui « au moins 5 000 habitants » : cette formulation peut même satisfaire ceux qui souhaitent un seuil de 30 000 habitants.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission sur ces amendements ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Mme Capdevielle ne sera pas surprise que je lui demande de retirer son amendement. Il n'est pas conforme à l'esprit du texte qui fixe l'objectif de 20 000. Les quelques réactions que nous avons entendues l'auront peut-être convaincue de le faire. À défaut de la convaincre, je l'encourage en tout cas à retirer son amendement.

S'agissant des autres amendements, j'en demande également le retrait. À défaut, l'avis sera défavorable. Mme Bechtel propose un seuil à 10 000 : la commission considère que les différentes adaptations permettent de répondre à l'objectif et d'avoir une montée progressive. Il en va de même pour le seuil de 5 000 que propose notamment M. Saddier.

J'apporterai une précision : l'adaptation est de droit, en vertu de la formulation à l'indicatif, lorsque l'intercommunalité est entièrement en zone de montagne. Il y a en effet une difficulté : aujourd'hui, la communauté urbaine de Lyon compte une part très minoritaire de ses communes en zone de montagne. La communauté d'agglomération d'Annonay, à laquelle j'ai la chance d'appartenir, compte aussi une

commune en zone de montagne. Ouvrir la dérogation à toute intercommunalité qui aurait une commune en zone de montagne nous paraît compliqué. Les projections dont nous disposons montrent une corrélation très forte avec la pondération démographique. À quelques exceptions près, sur lesquelles nous pourrions nous pencher en lien avec le Gouvernement, l'objectif est atteint.

Prévoir qu'une seule commune en zone de montagne justifierait l'adaptation pour toute l'intercommunalité ferait bénéficier de la dérogation des intercommunalités qui sont en réalité urbaines et qui se situent en plaine. Par conséquent, je demande le retrait de l'ensemble des amendements ; à défaut, avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Même avis. En réponse à votre question, monsieur Saddier, nous n'avons pas de demandes aujourd'hui. S'il y avait un cas particulier, il faudrait nous le soumettre, car pour l'instant il ne s'en présente pas.

**M. Martial Saddier.** Je vous les soumettrai !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Par conséquent, c'est une demande de retrait ou un avis défavorable à l'ensemble de ces amendements. Je salue le courage de ceux qui veulent fixer le seuil à 30 000 habitants, mais je pense que nous n'y sommes pas prêts.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Colette Capdevielle.

**Mme Colette Capdevielle.** Je retire mon amendement.

*(L'amendement n° 334 est retiré.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Martial Saddier.

**M. Martial Saddier.** Je ne vais pas retirer mon amendement, j'ai dit suffisamment de bien du rapporteur et de la ministre pour le maintenir ! Je reviens juste sur la question des intercommunalités situées pour partie en zone de montagne, car il existe quelques cas. Je comprends la situation de Lyon – la loi n'a pas vocation à chambouler le territoire national –, mais j'ose espérer que s'il y a un ou deux cas en France d'EPCI comptant une ou deux communes de montagne, il en sera tenu compte même si ce n'est pas prévu dans la loi. En tout cas, madame la ministre, vous serez saisie de certaines de ces situations, car en Haute-Savoie, le cas se présente.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pierre Morel-A-L'Huissier.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** À ce stade de notre discussion, il serait intéressant que la ministre ou le rapporteur nous précise la rédaction de cet article qui sera finalement retenue, notamment concernant les dérogations. S'agissant de la densité, j'aurais aimé savoir connaître les valeurs de densité pour le département de la Lozère.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Je présenterai plus tard un amendement qui récapitule les adaptations. Il permettra donc à M. Morel-A-L'Huissier d'être totalement rassuré sur la rédaction. Je vous en donnerai lecture tout à l'heure, nous n'allons pas nous l'infliger deux fois !

**M. Martial Saddier.** Cela pourrait pourtant éclairer notre vote à cet instant précis !

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** S'agissant de la Lozère, ce département est intégralement situé en zone de montagne. Le seuil est donc de 5 000 habitants, comme le demandent l'intégralité des élus de l'ANEM, qui ont déposé des amendements identiques en ce sens. Deux départements du Massif central, le Cantal et la Lozère, sont intégralement en zone de montagne.

**M. Maurice Leroy.** Et pour la commune d'Arrosos-les-Grioches ? Ça m'intéresse !

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** La rédaction vous sera précisée lorsque nous discuterons de l'amendement n° 1783 2ème rectification, qui répondra à toutes vos questions.

*(L'amendement n° 1711 n'est pas adopté.)*

*(Les amendements identiques n° 87, 374 et 1879 ne sont pas adoptés.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Sylvain Berrios, pour soutenir l'amendement n° 217.

**M. Sylvain Berrios.** Il est défendu.

*(L'amendement n° 217, repoussé par la commission et par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de trois amendements, n°s 1783 deuxième rectification, 236 et 317, pouvant être soumis à une discussion commune. L'amendement n° 1783 deuxième rectification fait l'objet d'un sous-amendement du Gouvernement, n° 2096 rectifié.

La parole est à M. Olivier Dussopt, rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 1783 deuxième rectification.

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Il s'agit justement de l'amendement par lequel il vous est proposé de remplacer les termes « le seuil de population peut être adapté » par « ce seuil est adapté, sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants ». Dans les départements dont la densité moyenne est inférieure à la moitié de la densité nationale, une clé de pondération des rapports de densité est prévue ; en zone de montagne, le seuil est adapté à 5 000 habitants ; dans les zones où la démographie est telle que la densité de population est inférieure à 30 % de la densité nationale, soit 30,7 habitants au kilomètre carré, le seuil est également adapté à 5 000. La question des délais de repos sera étudiée un peu plus tard.

**M. Maurice Leroy.** Au terme de ces calculs, obtient-on l'âge du maire ?

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre, pour soutenir le sous-amendement n° 2096 rectifié.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** La rédaction est extrêmement simple, mais elle ne donne pas encore l'âge du maire, monsieur Leroy, et j'en suis désolée. Ce sous-amendement a pour objet d'octroyer un temps de repos aux EPCI à fiscalité propre de plus de 15 000 habitants issus d'une fusion intervenue entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et la date de publication de la présente loi, qui devrait intervenir à l'été prochain.

Je n'ai pas spécifié tout à l'heure un point qui fera l'objet d'une instruction aux préfets : en dehors du cas que je viens de décrire, si l'on trouvait dans une carte intercommunale une intercommunalité de 22 000 et une autre de 17 000

habitants, et que tout se passe bien, le préfet pourrait aussi demander une dérogation s'il n'y a pas d'autre possibilité d'agrandir une communauté. C'est extrêmement important.

Lorsque je dis que 57 % des EPCI ne vont pas changer, on peut tout même assister à des adaptations de ce type à la marge. Il faut être très clair : si nous prenons un cas d'école dans lequel on trouverait dans un département quatre intercommunalités de 20 000 habitants et une de 17 000, la possibilité sera donnée à cette dernière de bénéficier d'une dérogation. C'est pourquoi l'on prévoit que 53 % des EPCI ne seront pas modifiés, mais ce chiffre sera peut-être encore inférieur.

Le délai de repos vous est donc proposé en sous-amendement à l'amendement du rapporteur.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Annie Genevard, pour soutenir l'amendement n° 236.

**Mme Annie Genevard.** Je propose par cet amendement de substituer, à l'alinéa 5 de l'article 4, les mots « fait l'objet d'une adaptation » aux termes « peut être adapté », afin de ne pas laisser aux préfets une marge d'appréciation trop importante, qui laisserait planer un degré d'incertitude.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Martial Saddier, pour soutenir l'amendement n° 317.

**M. Martial Saddier.** Je ne m'attarderai pas, car cet amendement procède du même esprit que celui de Mme Genevard : il vise à rendre la dérogation au seuil de 20 000 habitants de droit pour les territoires de montagne.

Je reviens à la question du délai de repos. Dont acte, madame la ministre : cette disposition était attendue. Mais je n'ai pas bien compris pourquoi vous proposiez un seuil de 15 000 habitants.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Pourquoi pas ?

**M. Martial Saddier.** Il avait été envisagé d'instaurer un seuil de 5 000 habitants, tandis que le seuil de droit commun est de 20 000 habitants. Vous reconnaissez la spécificité d'un certain nombre de territoires. Cependant, que les EPCI créés depuis moins de dix-huit mois comptent 12 000, 13 000, 15 000 ou 17 000 habitants, ils sont tous dans la même galère.

**M. Christophe Léonard.** Exactement !

**M. Martial Saddier.** Ils sont tous confrontés à la difficulté d'essayer de mettre les gens d'accord, alors que les élus et les nouvelles équipes municipales sont nouveaux, avec des majorités diverses et variées qui ont pu évoluer. Ils doivent définir l'intérêt communautaire, dans un contexte de baisse des dotations. Que les EPCI créés depuis moins d'un an comptent 12 000, 13 000, 14 000, 15 000 ou 16 000 habitants, ils ont tous les mêmes préoccupations – pour ne pas employer un autre terme.

Sur le fond, madame la ministre, je vous remercie donc pour cette avancée mais, très franchement, je ne comprends pas le seuil de 15 000 habitants.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Sans surprise, la commission est défavorable aux amendements n° 236 et 317, à moins qu'ils ne soient retirés.

Madame Genevard, la formulation que je propose doit vous satisfaire. Mon amendement n° 1783 deuxième rectification dispose que le seuil de population « est adapté », tandis que la rédaction de votre amendement n° 236 est peut-être un peu moins coercitive.

**M. Maurice Leroy.** C'est vrai !

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Je vous demande donc de le retirer.

**Mme Annie Genevard.** C'est ce que je vais faire !

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Je vous en remercie. Je défends évidemment la rédaction que j'ai proposée.

J'en viens au sous-amendement n° 2096 rectifié de Mme la ministre. Pour la clarté de nos débats, le délai de repos que j'ai évoqué fait l'objet d'un amendement que j'ai déposé sur l'article 15 relatif à la mise en œuvre du schéma départemental de coopération intercommunale. Il permettrait à un préfet de proposer une fusion, mais le contraindrait à respecter un délai de repos avant de la mettre en œuvre, bien qu'elle soit actée. À l'article 14, le sous-amendement n° 2096 rectifié du Gouvernement vise à prévoir un troisième seuil de population. À titre personnel, je n'y suis pas favorable, mais je m'en remets évidemment à la sagesse de notre assemblée.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** L'amendement n° 236 de Mme Genevard est satisfait. Quant à l'amendement n° 317, je n'y suis pas favorable.

Pourquoi avoir choisi d'instaurer un seuil de population pour la mise en œuvre du délai de repos ? Parce que nous sommes en train d'écrire un schéma départemental de coopération intercommunale.

Tout à l'heure, nous disions que le Maine-et-Loire, le département de M. Piron, n'avait connu aucune adaptation de la carte intercommunale depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 : il n'y aura donc pas de délai de repos, et pas de problème. Mais dans d'autres départements, il y en a eu plusieurs au cours des dernières années, du fait de la volonté d'un préfet ou de l'association des maires. Si, à l'intérieur de ces départements, une dizaine d'intercommunalités de 5 000, 6 000, 7 000 ou 8 000 habitants se sont constituées il y a peu de temps, l'absence de seuil pour l'octroi d'un délai de repos empêchera de redessiner la carte. En effet, à côté de nouvelles intercommunalités de 20 000 ou 19 000 habitants, il existera des poches qui, à l'expiration du délai de repos, n'auront pas la possibilité de discuter de la meilleure adaptation et seront quasiment obligées de se marier toutes entières. Ainsi, l'absence de seuil figerait des poches plus petites et empêcherait la réécriture du schéma départemental de coopération intercommunale. C'est un vrai souci.

Je connais de nombreux départements où la moitié des intercommunalités ont bougé, mais comptent encore un très faible nombre d'habitants – 8 000, 6 000 ou 10 000. En accordant à ces EPCI un délai de repos, je ne vois pas comment les autres intercommunalités pourraient construire un schéma rationnel. D'où ma proposition de ne prévoir un délai de repos qu'au-delà d'un seuil de 15 000 habitants.

Nous pouvons le dire, puisque nous sommes tout seuls à discuter dans cet hémicycle :...

**M. Martial Saddier.** Cela ne sortira pas d'ici ! (Sourires.)

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** ...une fois que le schéma départemental des autres communautés aura été mis en place, il sera très difficile de réécrire une histoire avec les EPCI qui auront été en repos. Si, à l'intérieur d'un département, dix, douze ou vingt intercommunalités de 5 000 à 10 000 habitants sont en repos, alors ce département ne pourra pas établir de véritable schéma départemental intercommunal, puisqu'il faudra les attendre. Cette difficulté me pousse à proposer un seuil de 15 000 habitants. Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous ne sommes évidemment pas à 1 000 habitants près – le rôle des préfets sera déterminant –, mais si cinq, six, sept, huit, neuf ou dix intercommunalités sont en repos, alors le département ne pourra pas établir de schéma.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Maurice Leroy.

**M. Maurice Leroy.** Madame la ministre, le débat que nous avons en ce moment avec vous est vraiment très important. Je vous remercie de vos explications, mais il convient de garantir la clarté du débat et d'éclairer la volonté du législateur, comme on disait à l'époque. Tout à l'heure, vous avez pris l'exemple d'un département qui compterait plusieurs intercommunalités de 20 000 habitants, mais aussi d'autres EPCI de 17 000 habitants, par exemple. Nous avons bien compris que l'amendement de la commission des lois, que notre rapporteur a présenté tout à l'heure, allait être adopté.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Il reste des marges de manœuvre !

**M. Maurice Leroy.** Nous avons bien compris les dispositions relatives à la densité de population et aux zones de montagne, par exemple. Cependant, madame la ministre, vous avez dit qu'un préfet aurait le pouvoir de valider, sans doute après un passage en CDCI, la constitution d'une nouvelle intercommunalité qui compterait entre 17 000 et 20 000 habitants.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Tout à fait !

**M. Maurice Leroy.** Merci : c'est très important de le noter. Cette précision permet de prendre en compte la volonté des élus : elle va donc dans le sens de nos demandes, même si elle ne met pas en œuvre les moyens que nous proposons dans les amendements que nous avons défendus.

Nous avons bien compris qu'il y aurait un passage en CDCI, des échanges entre les acteurs et un délai de repos. Vous avez raison : il faudra sans doute piloter des stratégies sur les territoires. Mais confirmez-vous, madame la ministre, que le seuil de 20 000 habitants ne constituera pas un coupé définitif ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Je le confirme.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Piron.

**M. Michel Piron.** Madame la ministre, vous venez d'employer une expression qui me plaît : vous avez dit qu'il ne fallait pas recommencer une histoire à partir d'un paysage qui n'évoluerait pas. Or l'histoire de l'intercommunalité ne commence pas : elle existe, et elle se déroule depuis un certain temps. Certains départements, comme le mien, auquel vous avez fait allusion, sont intégralement couverts par l'intercommunalité depuis de longues années.

**Mme Annie Genevard.** Il y en a quarante !

**M. Michel Piron.** Le Maine-et-Loire était parmi les premiers. Des histoires intercommunales ont été écrites : un maximum d'intercommunalités se dirigeaient vers la mutualisation, notamment depuis l'annonce de la diminution des dotations aux collectivités locales. Je suis responsable : je ne suis pas de ceux qui dénie à l'État le devoir de demander des économies à tous. Nous sommes tous dans le même bateau.

**M. Pascal Popelin.** Très bien !

**M. Michel Piron.** Depuis cette annonce, donc, dans les intercommunalités, tout le monde recherche les mutualisations. Or c'est ce moment que vous choisissez pour déstabiliser ou remettre en question 43 % des EPCI.

**M. Martial Saddier.** Tout à fait !

**M. Michel Piron.** Ma deuxième observation concerne également le contenu de l'histoire intercommunale. Depuis quelque temps, un certain nombre d'intercommunalités essaient de construire un plan local d'urbanisme intercommunal – un PLUI –, c'est-à-dire de mutualiser la politique d'urbanisme.

**M. Claude Sturni.** C'est vrai !

**M. Michel Piron.** Il s'agit d'un enjeu essentiel pour nos territoires, puisque cette politique touche à la capacité de construire, mais aussi d'accueillir des entreprises, et donc des investissements publics importants. Le changement que vous allez imposer, de manière aussi brutale, à 43 % des intercommunalités peut remettre en cause la plupart de ces démarches.

Madame la ministre, en fixant un tel seuil de manière autoritaire au lieu de laisser l'initiative aux intercommunalités en fonction de leur histoire et de l'avancement de leurs projets, vous risquez de bloquer pour un bon bout de temps l'ensemble de ces processus et de ces projets, au détriment des investissements publics dont nous avons pourtant grand besoin par les temps qui courent, si j'en crois les appels à la croissance que j'entends par ailleurs. Ce sont donc majoritairement l'investissement public et les projets publics qui risquent de pâtir de votre mesure.

Je le répète : je suis partisan de l'intercommunalité depuis fort longtemps, mais pas de cette manière. Je crains que tout cela n'entraîne un grand désordre institutionnel.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Florent Boudié, rapporteur pour avis.

**M. Florent Boudié, rapporteur pour avis.** Je tiens à défendre, en parachute, des amendements qui tomberont si l'amendement n° 1783 deuxième rectification du rapporteur est adopté.

Je ne parle pas de l'amendement n° 1296 rectifié, qui vise à rendre automatiques les dérogations pour les territoires de montagne. Sur ce point, le rapporteur et le Gouvernement ont apporté une réponse tout à fait satisfaisante.

L'amendement du rapporteur tient-il véritablement compte de la situation très particulière des territoires ruraux inclus dans des départements qui comportent de grands ensembles urbains ? Je pense en particulier aux treize départements qui comportent une métropole au sens de la loi MAPTAM. Mon amendement n° 1298, cosigné par plusieurs collègues de la commission du développement

durable et de l'aménagement du territoire, vise à pondérer le seuil de 20 000 habitants en retirant les populations métropolitaines du calcul de la densité moyenne des départements.

Dans les treize départements qui comportent une métropole, lorsqu'on retire la population métropolitaine, la densité moyenne baisse de 38 %. Elle baisse même de 47 % dans le département de la Gironde, dont parlait mon collègue Germinal Peiro. Sur les 1,4 million d'habitants que compte la Gironde, 700 000 vivent dans l'agglomération bordelaise et 700 000 dans des territoires ruraux; or la densité moyenne du département est extrêmement forte, à 146 habitants au kilomètre carré. Je pourrais aussi évoquer la situation de la Haute-Garonne ou de la Côte-d'Or.

L'amendement n° 1783 deuxième rectification tient-il véritablement compte de la situation très spécifique des territoires ruraux intégrés dans des départements qui comportent une métropole? Je pourrais élargir la question à des départements qui, sans comporter de métropole, intègrent de très grands ensembles urbains.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marie-Noëlle Battistel.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Monsieur le rapporteur, votre amendement n° 1783 deuxième rectification vise à remplacer les mots: « peut être adapté » par les mots: « est adapté ». Vous avez été sensible aux inquiétudes des élus de montagne, car la première rédaction était semblable à celle de la loi de 2010; cette dernière permettait de déroger au seuil de 5 000 habitants en montagne, mais son application concrète, sur le terrain, a montré que l'esprit de la loi avait été détourné dans certains territoires. Comprenez donc la crainte des élus de montagne.

Permettez-moi de citer un exemple pour illustrer mon propos. Il y a un an, j'étais présidente d'une petite communauté de communes de 2 000 habitants, qui a été contrainte et forcée – je pèse mes mots – à fusionner avec deux autres intercommunalités comptant respectivement 2 000 et 12 000 habitants. Le nouvel EPCI compte aujourd'hui 18 000 habitants, puisque la population s'est accrue.

**Mme Annie Genevard.** C'est un bon cas d'école!

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** L'intercommunalité que je présidais était composée de treize communes, qui ont toutes délibéré contre la fusion. La CDCI et le préfet ont considéré que la loi de 2010 leur permettait de déroger au droit commun, mais qu'elle ne les y obligeait pas. Cela a conduit la CDCI, qui était composée d'élus majoritairement urbains,...

**Mme Annie Genevard.** Et voilà!

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** ...à ne pas écouter les élus de montagne et à valider le schéma du préfet. La nouvelle communauté de communes de 18 000 habitants existe de fait depuis un an. Or, il y a seulement quelques semaines, elle nous a restitué la compétence sociale, qui n'était exercée que par la communauté de communes que je présidais, et qu'elle ne souhaite pas étendre au reste de son territoire. Ainsi, les treize communes de l'ancienne communauté se retrouvent chacune avec un treizième de la compétence des crèches, des garderies périscolaires, du personnel, du portage des repas, et j'en passe.

**M. Martial Saddier.** Et voilà!

**Mme Annie Genevard.** Très bon exemple!

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Elles doivent donc créer un nouveau syndicat, car elles n'ont bien évidemment pas la capacité d'assumer toutes seules ces compétences. L'esprit de la loi de 2010 était pourtant de supprimer les syndicats.

**M. Maurice Leroy.** Nous y sommes! Il est bon que les parlementaires ne soient pas des élus hors sol!

**M. Nicolas Dhuicq.** Il est bon que les députés puissent aussi être maires!

**Mme Annie Genevard.** Vive le cumul!

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** C'est ce schéma-là, monsieur le rapporteur, madame la ministre, que nous ne souhaitons pas voir reconduit. C'est pourquoi nous insistons sur le fait que l'adaptation doit être de droit.

**Mme la présidente.** Merci, madame la députée.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Pourquoi avons-nous utilisé, dans l'exposé sommaire de l'amendement n° 126 que nous ne pourrions sans doute pas défendre, le terme « abaisser »? Parce que ce verbe figure dans le code général des collectivités territoriales: nous l'avons donc repris.

**Mme la présidente.** Merci de conclure.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Le rapporteur a préféré le verbe « adapter ». En tout cas, j'insiste sur le fait que l'adaptation doit être de droit. L'intervention de la CDCI et du préfet ne garantit pas que les communes puissent exercer leurs compétences et assurer le service à la population.

**M. Martial Saddier.** Tout à fait!

**M. Nicolas Dhuicq et M. Maurice Leroy.** Très bien!

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pierre Morel-A-L'Huissier.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Vous comprendrez que je défende la Lozère. Je suis l'unique député de ce département, qui a déjà beaucoup souffert d'un certain nombre de réorientations.

Monsieur le rapporteur, vous aviez proposé en commission des lois une rédaction qui permettait une pondération à 2 600 habitants pour ce département. Il y a certains secteurs où il y a deux habitants au kilomètre carré, je pense notamment aux Causses et aux Cévennes, où il sera difficile d'arriver aux 5 000 habitants. Pourriez-vous m'expliquer pourquoi vous avez changé de conception? L'ANEM impose-t-elle cette option, qui me semble assez dommageable pour le département de la Lozère?

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Louis Costes.

**M. Jean-Louis Costes.** Pour ma part, c'est sur la date que je m'interroge. Pourquoi avoir retenu le 1<sup>er</sup> juillet 2012 et ne pas prévoir de dérogation pour toutes les communautés qui ont fusionné, quelle que soit la date de fusion?

**Mme la présidente.** La parole est à M. Christophe Léonard.

**M. Christophe Léonard.** Je voulais saluer le droit de repos proposé par le Gouvernement, et j'aurais tendance à dire que c'est plutôt un droit au pragmatisme.



À cet égard, et indépendamment de toute l'intelligence des serviteurs de l'État en la personne des préfets, ce sont les élus locaux, qui ont une meilleure connaissance de l'histoire de leur territoire, qui me semblent être les mieux à même de fixer le seuil de ce droit de repos.

Je propose donc que l'on fixe le seuil à 10 000 habitants et non à 15 000, car c'est la taille démographique médiane des intercommunalités de France. Sur les 2 000 intercommunalités que compte notre pays, 1 000 sont en deçà de 10 000 habitants et 1 000 au-delà. Cela me paraîtrait plus pragmatique et plus pertinent.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Valérie Rabault.

**Mme Valérie Rabault.** Je vous remercie, monsieur le rapporteur, de proposer cette solution pragmatique qui prend en compte la réalité de notre territoire.

Dans un département, il peut y avoir une très grande ville mais aussi des EPCI ayant seize, dix-huit ou vingt habitants au kilomètre carré. La dérogation au seuil minimal pour les territoires dont la densité est inférieure de 30 % à la moyenne de 102,6 habitants par km<sup>2</sup>, soit 30,7 habitants, leur offre une solution.

D'après les données de l'INSEE, qui remontent à 2011 ou 2012, 28 % des EPCI pourraient bénéficier de la dérogation que vous proposez, ce qui permettrait de prendre en compte la réalité de nos territoires, c'est-à-dire les assez fortes divergences de densité.

Comme l'ont souligné un certain nombre de collègues, l'objectif est de faire en sorte que le mouvement qui s'est créé autour des intercommunalités depuis une vingtaine d'années, sur la base du volontariat, puisse se poursuivre. Une communauté de communes, vous l'avez rappelé, c'est un espace pour travailler, un espace exécutif, et la bonne entente qui existe depuis une vingtaine d'années doit être préservée.

Si l'amendement du rapporteur est adopté, les miens tomberont. Sinon, je les aurai retirés.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Alain Calmette.

**M. Alain Calmette.** Je me félicite aussi de cette nouvelle rédaction, qui me semble meilleure que celle de la commission des lois.

Elle introduit un seuil minimal en cas d'adaptation. Si l'on veut renforcer les intercommunalités, il faut éviter le *statu quo*. Sans seuil minimal, on risquait de le renforcer et d'aller à l'encontre de notre objectif. Un seuil de 5 000 habitants, y compris en zone de montagne ou en zone de faible densité, me paraît être le seuil minimal pour faire de l'intercommunalité un outil de développement.

L'amendement, monsieur le rapporteur, prévoit que les adaptations se font dans deux cas, *a*), en fonction de la densité, et, *b*), en zone de montagne. Le second cas n'est-il pas inclus dans le premier ? En d'autres termes, existe-t-il des départements de montagne qui ne seraient pas concernés par la densité ? Si c'est le cas, il faut bien entendu conserver le *b*). Sinon, il ne me paraît plus nécessaire, ce qui permettra de simplifier le texte.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Jeanine Dubié.

**Mme Jeanine Dubié.** Je tiens d'abord à vous remercier, monsieur le rapporteur, madame la ministre, parce que la rédaction proposée prend en compte à la fois les situations existantes en matière d'intercommunalité et la particularité de nos territoires.

Je voudrais toutefois revenir sur les zones de montagne car, si votre amendement est adopté, monsieur le rapporteur, cela va créer des obligations pour nos communautés de communes en montagne, car le seuil de 5 000 habitants n'existait pas, et il suffisait qu'une commune soit située en zone de montagne pour qu'il puisse y avoir une dérogation.

Si nous insistons, nous, les élus de la montagne, pour que l'on parle d'abaissement plutôt que d'adaptation, c'est parce que, en droit, adapter ne veut pas dire qu'il y aura une diminution et que cela laisse au préfet une marge d'appréciation beaucoup plus large.

Sous réserve que vous acceptiez que nous le sous-amendions en ce sens, je pense que votre amendement répond à toutes les situations. Comme l'a souligné Marie-Noëlle Battistel, c'est le terme utilisé dans le code général des collectivités territoriales : « par ailleurs, ce seuil peut être abaissé par le représentant de l'État dans le département pour tenir compte des caractéristiques géographiques particulières de certains espaces ». Il n'est pas question d'adaptation.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Monsieur Boudié, la rédaction que je propose répond en partie au problème des intercommunalités situées dans des zones peu densément peuplées mais dans des départements dont la densité moyenne est forte du fait de la présence d'une métropole. On ne pourra pas répondre à tous les cas particuliers. En tout cas, pour définir une densité démographique inférieure à 30 % de la densité moyenne, soit 30,7 habitants au kilomètre carré, on se réfère à la densité non du département mais de l'EPCI projeté et donc des zones les moins densément peuplées, quelle que soit la situation globale du département, avec la présence ou non d'une métropole.

Monsieur Morel-A-L'Huissier, le dispositif de pondération pour les départements ayant une densité moyenne faible amenait un certain nombre de départements, deux en l'occurrence, la Lozère et l'Ariège, à avoir un seuil pondéré inférieur à 5 000 habitants.

Si nous avons modifié le dispositif, c'est que, de toutes les auditions, de toutes les contributions, et je considère qu'un grand nombre d'amendements sont aussi des contributions à ce débat, il est ressorti la volonté de fixer un nouveau seuil en abaissant le seuil de droit commun de 20 000 à 5 000 habitants.

Cela oblige effectivement nombre de territoires à évoluer. C'est le cas de la Lozère. Selon l'ANEM, il y a 186 intercommunalités qui sont situées intégralement en zone de montagne et ont moins de 5 000 habitants, et qui, lorsque le schéma sera adopté, avec la période de mise en œuvre prévue à l'article 15, devront se regrouper et s'agrandir pour atteindre ces 5 000 habitants.

C'est ce qui nous a guidés, ce n'est pas le fait que ces amendements soient portés par des députés adhérant à une association plutôt qu'à une autre. Nous sommes nombreux à

considérer que c'est révélateur d'un état d'esprit, d'une volonté d'avancer, de faire évoluer l'intercommunalité, y compris en zone de montagne.

Pour le reste, notamment le fonctionnement de la commission départementale de coopération intercommunale, nous y reviendrons à l'article 15. C'est là que je vous proposerai l'amendement prévoyant un délai de repos pour les intercommunalités ayant fait l'objet d'une fusion, une fusion et non un simple agrandissement.

Je termine par la différence entre abaisser et adapter. Il n'y a pas de guerre de religion, et c'est un peu synonyme. Vous soulignez, madame Dubié, madame Battistel, que c'est le terme abaisser qui est utilisé dans le code général des collectivités. Nous avons retenu le verbe adapter, à l'indicatif, qui vaut impératif, parce que c'est celui qui est dans l'article 8 de la loi montagne et qu'il nous paraît plus intéressant de rester fidèles à son esprit. Cela veut dire la même chose. L'essentiel est que ce soit un indicatif. Il n'y a aucun souci, aucune ambiguïté, et la ministre pourra peut-être nous le confirmer.

Les élus de la montagne, y compris d'ailleurs à l'occasion du congrès de Chambéry, la ministre l'évoquait dans son propos liminaire sur l'article 14 tout à l'heure, avaient manifesté leur volonté de ne pas faire l'objet de dérogations, de ne pas bénéficier de dispositifs qui pourraient s'apparenter à des passe-droits ou à des distorsions vis-à-vis du droit commun, souhaitant que la législation soit adaptée pour tenir compte des considérations spécifiques liées à la montagne.

**M. Martial Saddier.** Tout à fait !

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** C'est ce qui nous avait amenés aussi à retenir le mot adapter plutôt qu'abaisser.

**M. Martial Saddier.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Même analyse, mêmes arguments. C'est vrai que c'est à l'assemblée générale de l'ANEM que nous avons pris avec le Premier ministre l'engagement de parler d'adaptation, mais adapter, ce n'est pas augmenter, c'est abaisser. Donc tout va bien, il n'y a pas de souci.

**M. Michel Piron.** Tout va bien jusque-là !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Ce que j'ai dit tout à l'heure sur les délais de repos, je le crois profondément. Je vais prendre un cas de figure presque réel, parce que je ne connais pas par cœur le nombre d'habitants.

Vous avez un territoire de 62 000 habitants, un groupe avec, d'un côté, 10 000 habitants et, de l'autre 11 000, les deux territoires étant déterminés d'ailleurs à fusionner, cela correspond exactement à un bassin d'emploi, un territoire vécu, et vous avez au-dessus un territoire de 12 000 habitants et un de 8 000 habitants.

Il se trouve que le territoire de 12 000 habitants, qu'un certain nombre d'entre nous connaissent bien, a un délai de repos – il est récent. Celui de 8 000 habitants soit restera seul, soit sera obligé d'aller avec les autres. De l'autre côté, c'est la mer, la montagne, une autre communauté, ou une métropole. Pour celui de 12 000 habitants, le délai de repos sera éternel...

**M. Michel Piron.** Pas à ce point !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** ...ou presque, vous avez raison.

Dans un schéma, si un territoire a un délai de repos, les autres devront trouver une réponse sans pouvoir négocier avec celui avec qui cela aurait pu être intéressant.

Une fois qu'on aura créé un EPCI de 17 000 ou 20 000 habitants, il bénéficiera d'un délai de repos, et le premier territoire restera seul. Finalement, nous aurons peut-être des territoires qui ne correspondront pas à la réalité, et, contrairement à ce que nous voulions, nous aurons fait travailler ensemble des gens qui n'en ont pas l'habitude parce que ce n'est pas un territoire vécu.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Benoist Apparu.

**M. Benoist Apparu.** J'entends votre argumentaire sur le délai de repos, madame la ministre, mais il me semble parfaitement réversible : à l'exemple que vous venez de citer d'une entité de douze mille habitants, je pourrais opposer celui d'une autre qui en compte quinze mille et qui, frappée par le délai de repos qui l'empêchera de fusionner, bloquera l'ensemble du projet.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** En effet, vous avez raison.

**M. Maurice Leroy.** Hélas !

**M. Benoist Apparu.** Comme le disait très justement M. Piron, à force de produire des exceptions, vous allez empêcher certaines initiatives pourtant souhaitables !

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Oui, c'est ce que nous vous reprochons !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Dans ce cas, supprimons le délai de repos !

*(Le sous-amendement n° 2096 rectifié est adopté.)*

*(L'amendement n° 1783 deuxième rectification, sous-amendé, est adopté et les amendements n°s 236, 317, 835, 1296 rectifié, 126, 273, 1034, 1361, 1917, 1488, 1489, 1495, 1499, 1503, 1900, 1533 rectifié et 1716, ainsi que les amendements n°s 293, 1297, 565, 603, 486, 1298, 2028 rectifié et 1272 et l'amendement n° 1698 rectifié tombent.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de plusieurs amendements, n°s 1674, 873, 872 et 871, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Christophe Léonard, pour soutenir l'amendement n° 1674.

**M. Christophe Léonard.** Dans le même esprit que pour les amendements que j'ai précédemment défendus, je prendrai l'exemple d'un territoire que je connais bien : les Ardennes. Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et le 1<sup>er</sup> janvier 2014, la carte intercommunale a été bouleversée puisque le nombre des intercommunalités a été réduit de près de moitié, passant de dix-sept à neuf – dont quatre en deçà de vingt mille habitants et trois en deçà de quinze mille.

Dans ces conditions, l'amendement n° 1674 que j'ai l'honneur de défendre devant vous vise à faire confiance aux élus locaux siégeant à la commission départementale de coopération intercommunale en leur permettant d'adapter eux-mêmes le seuil sans dépendre de la volonté ou de la lecture du préfet de département, dont la présence

sur le territoire est souvent limitée à trois ans – contrairement aux élus locaux qui y sont souvent nés, qui y vivent et qui connaissent l'histoire de leur département.

**Mme la présidente.** Je suis saisie de trois amendements, n<sup>os</sup> 873, 872 et 871, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

La parole est à Mme Estelle Grelier, pour les soutenir.

**Mme Estelle Grelier.** Pour que les élus locaux puissent amender le schéma proposé par le préfet, la CDCI doit se prononcer à la majorité des deux tiers de ses membres, laquelle est parfois difficile à obtenir compte tenu des contraintes de quorum, notamment. Pour favoriser la capacité des élus, en qui nous avons confiance, à amender ce schéma, l'amendement n<sup>o</sup> 873 vise à abaisser le seuil requis à la majorité des membres de la commission – une règle démocratique parfaite en l'espèce.

Comme je ne désespère pas de convaincre Mme la ministre et M. le rapporteur, je propose deux amendements de repli dont je précise, puisque les uns et les autres indiquent quelles communautés ils représentent, qu'ils sont rédigés à l'initiative de l'Assemblée des communautés de France. L'amendement n<sup>o</sup> 872 vise à abaisser le seuil précité à deux tiers des suffrages exprimés, et l'amendement n<sup>o</sup> 871 à la majorité des membres de la CDCI. Je préférerais recueillir l'avis du Gouvernement et de la commission sur ces amendements avant d'entrer dans plus de détails.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission sur ces quatre amendements en discussion commune ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Pour l'essentiel, ils sont satisfaits puisqu'ils visent tous à adapter le seuil. Or, l'amendement n<sup>o</sup> 1783 que nous venons d'adopter précise justement que le seuil est adapté, le mode indicatif ayant ici une valeur impérative qui vaudra tant pour les représentants de l'État dans les départements que pour les CDCI. Je propose donc le retrait de ces amendements ; à défaut, avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Même avis.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Estelle Grelier.

**Mme Estelle Grelier.** Puisqu'ils sont satisfaits, je retire mes amendements.

**M. Jacques Péliissard.** Non, ils ne sont pas satisfaits !

*(Les amendements n<sup>os</sup> 873, 872 et 871 sont retirés.)*

*(L'amendement n<sup>o</sup> 1674 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marie-Françoise Bechtel, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 2027.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Cet amendement, comme les précédents, doit tomber, madame la présidente, car il remet en cause l'amendement que la commission vient de faire adopter.

**Mme la présidente.** Non, ils ne tombent pas. Vous avez la parole, madame Bechtel.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Si l'amendement n<sup>o</sup> 2027 ne tombe pas juridiquement, il tombe par sa logique même, puisqu'il accompagne l'amendement que j'ai défendu en un autre endroit du texte en vue de réduire le seuil démogra-

phique à dix mille habitants et de gager cette modification par des efforts de mutualisation que consentiraient les communes. Dans la mesure où sa logique n'a plus guère de sens, je le retire.

*(L'amendement n<sup>o</sup> 2027 est retiré.)*

### **Suspension et reprise de la séance**

**Mme la présidente.** La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix-huit heures vingt-cinq, est reprise à dix-huit heures trente-cinq.)*

**Mme la présidente.** La séance est reprise.

La parole est à M. Alain Calmette, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 1273.

**M. Alain Calmette.** Est-il utile de faire spécifiquement référence aux zones de montagne dans la loi étant donné qu'elles me semblent entrer toutes dans le mécanisme d'adaptation du dispositif à la densité de population ? L'amendement propose donc de supprimer cette référence.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** La préoccupation de M. Calmette est légitime, mais il s'avère que, dans certains départements, le périmètre montagne et le périmètre densité ne se recouvrent pas exactement. Par prudence et pour bien prendre en compte tous les cas possibles, il est nécessaire de laisser la référence à la montagne. C'est la raison pour laquelle je demande le retrait. À défaut, l'avis serait défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Même avis.

**Mme la présidente.** Monsieur Calmette ?...

**M. Alain Calmette.** Je le retire.

*(L'amendement n<sup>o</sup> 1273 est retiré.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Nathalie Appéré, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 2095.

**Mme Nathalie Appéré.** Il correspond à la philosophie de l'amendement du rapporteur que nous avons adopté avant la suspension, à savoir qu'il vise à permettre des intercommunalités renforcées pour assurer une égalité des chances dans les territoires tout en prévoyant les adaptations nécessaires pour tenir compte des réalités locales. Mais il faut que cette réforme soit tout de même l'occasion de donner d'authentiques impulsions en ce domaine, en l'occurrence s'agissant des territoires insulaires. L'amendement prévoit ainsi une obligation de regroupement ou de fusion sur lesdits territoires quand c'est nécessaire.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Cet amendement est le fruit du redécoupage d'un amendement qui a été scindé en deux. Il est satisfait par la rédaction que nous avons adoptée avant la suspension. Par ailleurs, la montée en puissance des regroupements que Mme Appéré appelle de ses vœux pour les territoires insulaires est très largement au rendez-vous puisque les intercommunalités y ont généralement plus de 5 000 habitants. Je demande donc le retrait.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Même avis.

**Mme la présidente.** Madame Appéré ?

**Mme Nathalie Appéré.** Je le retire.

*(L'amendement n° 2095 est retiré.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Florent Boudié, rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n° 1291.

**M. Florent Boudié, rapporteur pour avis.** Cet amendement va au-delà de la disposition que nous avons adoptée prévoyant que le préfet prenne en compte les périmètres des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux – les PETR – dans les schémas départementaux de coopération intercommunale. Notre commission du développement durable et de l'aménagement du territoire souhaite en effet faire des EPCI qui seront fédérés en PETR un cas de dérogation au seuil minimal de 20 000 habitants.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Avis défavorable, considérant que l'appartenance à un syndicat mixte, fût-il un PETR, ne pouvait être une condition dérogatoire à l'application du seuil. Mais je rappelle que la commission a donné un avis favorable à la prise en compte des PETR pour la délimitation des futurs schémas départementaux de coopération intercommunale.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Demande de retrait.

**Mme la présidente.** Monsieur le rapporteur pour avis ?

**M. Florent Boudié, rapporteur pour avis.** Je comprends la réponse du rapporteur, d'autant plus que les préfets devront prendre en compte les périmètres des PETR dans l'élaboration de ces schémas. Par conséquent, je retire cet amendement.

*(L'amendement n° 1291 est retiré.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de quatre amendements, n°s 867, 868, 869 et 870, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à Mme Estelle Grelier pour soutenir l'amendement n° 867.

**Mme Estelle Grelier.** Avec votre permission, madame la présidente, je défendrai également les amendements suivants.

Il s'agit d'étendre les dérogations à la règle du seuil à plusieurs autres motifs : si les communautés existantes comportent plus de cinquante communes – pour tenir compte des problèmes de gouvernance – ; si le futur périmètre compte plus de cinquante communes, car l'assemblée de l'EPCI serait alors déjà suffisamment importante. Et puis un motif supplémentaire de dérogation me tient particulièrement à cœur : le seuil de population devrait pouvoir être adapté pour tenir compte des disparités d'intégration fiscale entre des communautés de communes proches pour éviter des retours d'exercice de compétences vers les communes, ce qui ne serait pas une démarche de renforcement des intercommunalités. Je me permets d'insister auprès de Mme la ministre et de M. le rapporteur sur l'importance de ces amendements, notamment s'agissant de la prise en

compte des coefficients d'intégration fiscaux. Je ne vois pas où serait l'élan intercommunal avec un retour des compétences aux communes.

**M. Michel Piron.** Très bien !

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission sur ces amendements ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** L'avis est défavorable pour deux raisons. Tout d'abord, la question du nombre de communes est déjà globalement traitée à travers la densité puisque la faible densité suppose un territoire vaste, avec le plus souvent un nombre assez important de communes dotées de peu d'habitants. Par ailleurs, le coefficient d'intégration fiscale est une vraie question puisque le regroupement pourrait amener certaines intercommunalités à restituer aux communes des compétences. Cela peut paraître contradictoire avec l'objectif recherché, mais cet article fixe schémas et périmètres, et non des politiques. À cet égard, peut-être Mme la ministre aura-t-elle des précisions à nous apporter sur un critère du mieux-disant de manière que les préfets privilégient un niveau d'intégration le plus haut possible lorsqu'ils mettront en place les nouvelles intercommunalités.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** L'un des objectifs de l'intercommunalité à fiscalité propre est de diminuer les écarts de ressources fiscales entre les communes en mutualisant tout ou partie des ressources au niveau de l'EPCI. Dès lors demander au préfet de tenir compte des disparités de potentiel fiscal pour introduire des dérogations au seuil de population des EPCI à fiscalité propre est en contradiction avec notre objectif. J'ai même du mal à comprendre vos motivations, madame la députée. Il en va de même concernant la disparité de compétences : celle-ci ne doit évidemment pas être un obstacle au renforcement de la taille de ces EPCI puisqu'il s'agit que les intercommunalités aient à terme plus de prérogatives. De plus, la densité de population ouvrant droit à dérogation au seuil des 20 000 habitants telle que prévue à l'article 14 permettra déjà de limiter l'extension de leur périmètre en zone rurale. C'est pourquoi je vous propose de retirer l'amendement n° 867 pour que nous puissions éventuellement y retravailler pour la deuxième lecture.

Mon avis est identique pour l'amendement n° 868 puisque vous voulez fixer un seuil de cinquante communes par EPCI à fiscalité propre alors qu'un certain nombre d'entre eux en comptent déjà un nombre supérieur. Les modalités d'organisation de leur gouvernance existent donc dès à présent. Il ne faut pas ajouter de la complexité à la situation actuelle.

S'agissant de l'amendement n° 869, j'émet un avis de sagesse car je comprends votre objectif concernant la densité de population.

Quant à l'amendement n° 870, je demande le retrait. À défaut, l'avis serait défavorable comme pour les deux premiers amendements de cette série.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Piron.

**M. Michel Piron.** Il me semble que Mme Grelier a soulevé une question tout à fait importante, celle de l'intégration fiscale – même si j'admets très volontiers que les textes ne peuvent suffire à tout en ce domaine. À partir du moment où les élargissements de périmètre seront considérables dans certains cas, il y aura peut-être un mouvement totalement contraire aux objectifs que vous poursuivez, madame la

ministre : là où il y a déjà une évolution très engagée en matière d'intégration fiscale, des rapprochements avec des communautés au taux d'intégration fiscale très faible aboutiront très probablement à un retour en arrière alors qu'il s'agit au contraire d'approfondir la mutualisation.

Je le répète : on n'a pas su définir si la priorité était d'élargir ou d'approfondir, et, pour toutes les raisons que nous avons évoquées, je crains qu'au final, l'élargissement ne se fasse au détriment de l'approfondissement. C'est pourquoi il serait bon d'apporter au texte les nuances suggérées par Mme Grelier.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Estelle Grelier.

**Mme Estelle Grelier.** S'agissant de l'extension de la dérogation aux communautés de plus de cinquante communes, l'objectif n'est pas d'empêcher la constitution de communautés de très grande taille, il est de ne pas imposer des fusions.

Quant aux disparités de coefficients d'intégration fiscale, vous avez répondu, madame la ministre, en évoquant les disparités de potentiel financier, ce qui n'est pas la même chose.

**M. Michel Piron.** Tout à fait !

**Mme Estelle Grelier.** Ce dont il est question, à travers ces coefficients, c'est de l'intégration des politiques publiques. Chacun a tendance à évoquer ses petites histoires territoriales ; je ne vous raconterai pas celle de la bénédictine de Fécamp.

**M. Michel Piron.** C'est dommage : je ne la connais pas !

**Mme Estelle Grelier.** Il reste que dans un certain nombre de cas, le secteur de la petite enfance et la gestion des ATSEM, les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, relèvent de la compétence d'un EPCI, alors que ce n'est pas le cas dans l'intercommunalité voisine, appelée à englober le premier. On assisterait de ce fait la restitution de certaines compétences aux communes, *via* la création de syndicats, ce qui correspondrait à un retour en arrière.

**M. Michel Piron.** Exactement !

**Mme Estelle Grelier.** Une telle évolution me paraît incompréhensible, et je n'y suis pas du tout favorable.

C'est pourquoi nous souhaiterions qu'il soit possible de déroger au seuil de population quand les coefficients d'intégration fiscale de deux intercommunalités appelées à fusionner, c'est-à-dire le niveau d'intégration de leurs politiques publiques, sont trop disparates. Tel est l'objet de ces amendements.

**M. Florent Boudié, rapporteur pour avis.** Très bien !

**Mme Estelle Grelier.** Excusez-moi d'insister, mais je trouve que cette question est extrêmement importante.

**M. Michel Piron.** Elle est essentielle !

**Mme Estelle Grelier.** Ce retour des compétences aux communes, je n'en vois pas le sens dans un chapitre visant à renforcer les intercommunalités.

**Mme Annie Genevard.** Ce qui est proposé, c'est de faire une exception de plus, mais justifiée celle-là !

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Un mot pour confirmer mon avis défavorable et m'associer à la demande de retrait formulée par la ministre.

L'article 15 du projet de loi, que nous examinerons tout à l'heure, retient pour principe l'additionnalité des compétences. C'est une fois les fusions réalisées et les compétences additionnées que le nouvel EPCI choisira de toutes les conserver ou d'en restituer certaines. Le cas de figure que vous soulevez, madame Grelier, serait donc le plus compliqué.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Piron.

**M. Michel Piron.** Monsieur le rapporteur, vous venez d'indiquer de manière lumineuse ce qui nous sépare. Vous faites un choix très clair : le contenant commandera le contenu.

**Mme Annie Genevard.** Absolument !

**M. Michel Piron.** Nous, nous considérons que c'est au contraire au contenu de commander le contenant, et que c'est en fonction du projet et du contenu des compétences que le périmètre permettant de les assumer doit être défini. Que vous privilégiez la démarche inverse peut se comprendre, mais je le regrette. On en revient, une fois de plus, au vieux clivage entre jacobins et girondins !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jacques Péliard.

**M. Jacques Péliard.** Je souhaite apporter mon soutien à l'amendement n° 869. Si le contenant est trop grand, on fait du mauvais travail. Nietzsche ne disait-il pas que dans les grandes cuisines, il ne se fait rien de bon ? Au-delà de cinquante communes, la situation risque de devenir problématique. L'amendement est pertinent : laissons la possibilité d'adapter le seuil de population si l'EPCI regroupe cinquante communes ou plus.

**Mme la présidente.** Monsieur le rapporteur, pourriez-vous me rappeler l'avis de la commission sur l'amendement n° 869, qui a reçu un avis de sagesse de la part du Gouvernement ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Cet avis est partagé, madame la présidente.

**Mme la présidente.** Madame Grelier, que décidez-vous ?

**Mme Estelle Grelier.** J'accepte de retirer les amendements n° 867 et 868, dès lors que Mme la ministre et M. le rapporteur s'engagent à examiner le sujet de l'intégration fiscale d'ici à la seconde lecture. Je risque de paraître quelque peu têtue,...

**M. Michel Piron.** Non : persévérante.

**Mme Estelle Grelier.** ...mais je vois bien ce qui risque d'arriver à l'occasion de certaines fusions.

Quant à l'amendement n° 869, puisqu'il bénéficie de la grande sagesse tant du rapporteur que de la ministre, j'invite mes collègues à le soutenir !

**Mme la présidente.** Et le n° 870 ?

**Mme Estelle Grelier.** Tout dépend de la bonne volonté de Mme la ministre à collaborer dans la perspective de la seconde lecture !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Madame Grelier, la tendance, en matière d'intercommunalités, est à l'augmentation du nombre des compétences obligatoires. Nous évoquons donc aussi un contenu, et pas seulement un contenant. Ce que vous décrivez arrivera moins souvent.

Je crois comprendre que votre crainte est qu'une intercommunalité disposant du plus gros coefficient d'intégration fiscale se trouve en minorité au sein d'un nouvel EPCI. On regardera entre les deux lectures si un tel cas de figure peut vraiment se présenter, car – parlons clair – les intercommunalités très intégrées ne sont pas, en général, des intercommunalités de petite taille. Il faudra donc examiner s'il peut exister des cas où, devenant minoritaires, des intercommunalités fortement intégrées se verraient contraintes de transférer un certain nombre de leurs compétences à un syndicat de communes – car dans le cadre d'un EPCI de 20 000 habitants, pour être minoritaire, il faut compter moins de 10 000 habitants.

**Mme Estelle Grelier.** Tout à fait !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Une intégration aussi poussée dans des intercommunalités de moins de 10 000 habitants, je demande à voir !

Mais je prends bonne note de votre objection, ainsi que l'engagement de regarder avec le plus grand sérieux – et j'imagine qu'Olivier Dussopt aussi – s'il peut exister un cas aussi extraordinaire. Le plus simple sera de travailler en liaison avec l'Assemblée des communautés de France.

Toutefois, en cet instant, je préfère ne pas donner suite à votre demande, car je n'ai pas la preuve que ce soit possible. En outre, je le répète, les compétences des intercommunalités ont fortement augmenté – au grand dam, d'ailleurs, de leurs opposants.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Estelle Grelier.

**Mme Estelle Grelier.** Je vais retirer les amendements, mais j'envisageais le cas d'une agglomération de plus de 100 000 habitants entourée de petites intercommunalités, qui ne souhaiteraient pas, elles, fusionner, mais qui auraient vocation à intégrer ladite agglomération. Les communes concernées vivent mal, surtout lorsqu'elles sont en milieu rural, la perspective de récupérer des compétences en matière de petite enfance et de gestion des ATSEM dans un exercice strictement communal. Or cela peut advenir dans le cas de communautés de communes d'environ 15 000 habitants appelées à intégrer un ensemble plus vaste qui n'exerce pas ces compétences.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Nous regarderons cela.

**Mme Estelle Grelier.** Je précise que certaines petites intercommunalités de 10 000 à 15 000 habitants disposent de coefficients d'intégration fiscale extrêmement élevés. On imaginerait mal que leurs compétences retournent à la commune, alors même que le présent texte vise à renforcer les intercommunalités – objectif auquel je souscris pleinement.

Je retire les amendements n<sup>os</sup> 867, 868 et 870, mais en compensation, et en remerciant le rapporteur et la ministre pour leurs avis de sagesse, j'apprécierai que les collègues adoptent l'amendement n<sup>o</sup> 869.

*(Les amendements n<sup>os</sup> 867, 868 et 870 sont retirés.)*

*(L'amendement n<sup>o</sup> 869 est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Martial Saddier, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 318.

**M. Martial Saddier.** Il s'agit d'un autre vieux combat : pour certains, c'est le plan local d'urbanisme intercommunal, pour moi ce sont les lits touristiques ! *(Sourires.)*

Je profite donc de ce texte pour rappeler que nous sommes tous extrêmement fiers que la France soit la première destination touristique mondiale. Et si c'est le cas, c'est parce que nous avons des sites merveilleux, avec des villes comme Paris, la façade littorale, la ruralité, les zones de montagne.

**M. Dino Cinieri.** Et la Loire ?

**M. Hervé Gaymard.** Surtout Firminy ! *(Sourires.)*

**M. Martial Saddier.** Au-delà de ce don du ciel, si nous sommes la première destination touristique au monde, c'est du fait de notre capacité à accueillir des personnes du monde entier, grâce à la présence de plusieurs millions de lits touristiques. Dans certains départements, dans certaines communes et communautés de communes, il existe plus de lits touristiques que de population permanente. Il n'est pas rare que des communautés de communes de 9 000 à 10 000 habitants en possèdent jusqu'à 100 000 et, à l'occasion de la saison d'hiver et de la saison d'été, de petits villages de 1 000 à 2 000 habitants peuvent compter 20 000 à 30 000 habitants.

Pourtant, nous n'arrivons pas à obtenir qu'il soit inscrit dans la loi que, lorsque sont établis les schémas régionaux ou que le préfet définit les règles du jeu, on doive tenir compte de la présence de lits touristiques. Tel est l'objet de cet amendement.

**M. Dino Cinieri.** Excellent !

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Je crains que l'avis ne soit défavorable... Deux raisons à cela.

La première est que l'amendement, tel qu'il est rédigé, ne dit ni comment ni dans quel objectif les lits touristiques sont pris en compte.

**M. Hervé Gaymard.** C'est au décret de le préciser !

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** La disposition risque donc d'être inopérante.

La seconde est que si l'on commence à introduire des adaptations – terme que je préfère à celui de « dérogations » – autres que de caractère géographique ou démographique, la liste risque de s'allonger ! On va mettre le doigt dans un engrenage difficile à maîtriser.

**M. Michel Piron.** Quand on aime les exceptions, on ne compte pas !

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Mais peut-être M. Saddier n'a-t-il déposé cet amendement que pour faire appel à notre réflexion et acceptera-t-il de le retirer ? À défaut, l'avis de la commission serait, je le répète, défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Même avis.

On pourrait imaginer que cet amendement vise à éviter que soit partagé le produit de la taxe de séjour – quoique je sache bien que tel n'est pas votre objectif, monsieur Saddier. Pourtant certaines communes qui, au sein d'intercommunalités touristiques de grande taille, accueillent le pôle gare sans avoir de lits, pourraient souhaiter que les touristes aller dormir dans les communes voisines ! On peut concevoir une complémentarité entre les communes touristiques – celles qui sont traversées par les autoroutes, celles qui accueillent un pôle gare, celles qui possèdent un aérodrome, celles qui ont des lits touristiques. Le tourisme est un tout. Si l'on commence à établir une distinction entre les communes qui appliquent une taxe de séjour et celles qui ne disposent pas de cette ressource, ces dernières risquent de finir par dire : « Débrouillez-vous pour entretenir les infrastructures routières ! ». Je n'imagine pas que ce soit l'objectif que vous visez.

Comme je le disais au rapporteur en aparté, on pourrait, suivant la même logique, vouloir prendre en considération le cas d'une communauté de communes qui aurait, contrairement à ses voisines, décidé de créer une réserve d'eau pluviale sur son territoire. Ce serait sans fin !

Mais comme je connais votre sagesse, monsieur Saddier, je sais que vous allez retirer votre amendement. (*Exclamations et rires sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. Frédéric Reiss.** Quelle pression !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Martial Saddier.

**M. Martial Saddier.** Madame la ministre, permettez-moi de vous signaler qu'en montagne, et dans les zones touristiques en général, on ne parle pas uniquement d'argent.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Je l'espère !

**M. Martial Saddier.** Je ne pensais donc pas à la taxe de séjour.

Il s'agit, monsieur le rapporteur a raison, d'un amendement d'appel. Mais cet appel, je ne cesse de le réitérer depuis 2002 – et je risque de devoir continuer pendant encore quelques années !

L'objet de l'amendement est d'appeler l'attention de notre République sur le fait que le tourisme est une chance pour elle. Dans la perspective de la course à la croissance, qui est notre objectif commun, tous les gouvernements présentent le tourisme comme un des grands secteurs d'activité économique où il existe une marge de progression.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** C'est vrai !

**M. Martial Saddier.** Cette marge de progression, eu égard aux centaines de milliers de touristes potentiels que les pays émergents sont susceptibles de nous envoyer dans les années à venir, serait de l'ordre de 1 % du PIB. Voilà quel était l'esprit de cet amendement – mais je pense que nous aurons l'occasion d'y revenir, puisqu'un certain nombre d'études et de missions ont été lancées sur la réorganisation du secteur. Peut-être arrivera-t-on un jour à faire en sorte que les lits touristiques soient mieux pris en compte ?

**Mme la présidente.** Dois-je en déduire, monsieur Saddier, que l'amendement est retiré ?

**M. Martial Saddier.** Oui, madame la présidente.

(*L'amendement n° 318 est retiré.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pierre Morel-A-L'Huissier, pour soutenir l'amendement n° 472.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Il est défendu, madame la présidente.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Même avis.

(*L'amendement n° 472 n'est pas adopté.*)

**Mme la présidente.** Je suis saisie de plusieurs amendements, n°s 1434, 131, 169, 421 et 422 rectifié, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n°s 131, 169 et 421 sont identiques.

La parole est à Mme Jeanine Dubié, pour soutenir l'amendement n° 1434.

**Mme Jeanine Dubié.** Cet amendement propose de remplacer les termes de « suppression des doubles emplois » par celui d'« optimisation », qui semble mieux correspondre aux objectifs du présent projet de loi.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Hervé Gaymard, pour soutenir l'amendement n° 131.

**M. Hervé Gaymard.** Il est défendu, madame la présidente.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Claude Sturni, pour soutenir l'amendement n° 169.

**M. Claude Sturni.** Si nous nous soucions de l'efficacité des dispositions que nous prenons, cet amendement est très important. De temps en temps, il faut être précis, et les auteurs de cet amendement entendent clarifier les choses sur un point qui ne concernera peut-être pas tout le territoire mais qui concernera du moins les territoires qui sont allés très loin dans la mutualisation, l'optimisation des moyens, notamment au moyen de syndicats. Il s'agit ne pas les démanteler, de ne pas perdre en expertise et en efficacité, notamment lorsque les syndicats créés exercent des compétences en matière d'infrastructures de réseaux.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 421 est donc identique aux précédents mais peut-être pourrez-vous, monsieur Leroy, défendre en même temps l'amendement n° 422 rectifié.

**M. Maurice Leroy.** Je m'y apprêtais, madame la présidente.

L'amendement n° 421 vise à préciser les conditions dans d'application de l'obligation de réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes. Je propose de privilégier la notion de rationalisation des périmètres et de l'exercice des compétences à celle de double emploi. En effet, présenter le problème en termes de double emploi, c'est introduire une mise en concurrence des structures qui n'est pas conforme à la réalité. Une compétence transférée à un syndicat ne peut pas être exercée par un autre EPCI à fiscalité propre. Par ailleurs, les syndicats techniques sont complémentaires et non concurrents des EPCI. Ils constituent le plus souvent une réponse souple, adaptée, aux besoins de solidarité.

En revanche, on peut, dans un souci de plus grande efficacité, vouloir regrouper plusieurs syndicats, et c'est bien de la rationalisation. Il m'apparaît donc plus approprié d'indiquer que la réduction du nombre de syndicats concourt, comme cela a été dit, à la rationalisation des périmètres et des compétences des intercommunalités. Il convient d'éviter une interprétation univoque qui conduirait le préfet à privilégier systématiquement la suppression du syndicat ou le retrait d'une partie de ses communes membres.

Voyons comment cela se passe concrètement sur le terrain – vous avez vous-même parlé de la « carte des vécus », expression qui m'a plu, madame la ministre. Il existe, notamment dans les territoires ruraux, des syndicats, dont l'objet est de mutualiser les moyens au niveau des secrétariats de mairie, mais il en existe d'autres de ce type. On peut donc rationaliser, mais il ne s'agit pas de double emploi, et, franchement, on ne saisit pas bien le sens d'une disposition qui laisse entendre que la réduction du nombre de syndicats permettrait de supprimer des doubles emplois entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

D'autre part, cette notion de rationalisation constitue une réponse mieux adaptée à la diversité des situations locales, particulièrement, on y revient encore une fois, dans les territoires ruraux.

Voilà donc quel est l'objet de cet amendement n° 421. Faisons attention à ne pas fragiliser les logiques de bassin, applicables, par exemple, dans le secteur de l'eau. Il ne faudrait pas que les dispositions que nous adoptons conduisent au démantèlement des grands syndicats qui se sont développés dans les domaines concernés et qui ont fait les preuves de leur efficacité et de leur capacité à permettre des économies d'échelle.

J'en viens à l'amendement n° 422 rectifié.

Sans remettre en cause l'objectif d'une réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, auquel nous sommes tous favorables, il convient de supprimer la notion de double emploi entre ces syndicats et les EPCI à fiscalité propre, pour la remplacer par la notion de rationalisation des compétences et des périmètres des intercommunalités, qui constitue une réponse mieux adaptée à la diversité des situations locales.

Là aussi, essayons d'éviter les interprétations univoques qui pourraient conduire les préfets, chaque fois qu'ils se trouvent confrontés à une situation qualifiée de double emploi, à privilégier systématiquement la suppression du syndicat ou le retrait d'une partie de ses communes membres, y compris si le transfert automatique de tout ou partie des compétences à un EPCI à fiscalité propre doit remettre en cause la cohérence technique des ouvrages existants, fragiliser les logiques de bassin applicables dans le secteur de l'eau, voire, comme dans le cas qui était l'objet de l'amendement précédent, conduire au démantèlement des grands syndicats.

Ce risque existe vraiment. Sincèrement, je pense qu'il faut qu'on reparte de ce qui se fait sur l'ensemble de nos territoires. Envisageons cela plutôt du point de vue de la complémentarité, sans préjuger qu'il y aurait systématiquement une concurrence, ce que la notion de double emploi tend manifestement à accréditer. Je pense indispensable de maintenir ces syndicats de taille départementale, car ils jouent précisément un rôle indispensable en matière de solidarité territoriale. Ils se sont d'ailleurs imposés au fil du temps pour des raisons d'efficacité à la fois technique et

économique en ce qui concerne l'organisation de certains services publics locaux, particulièrement ceux assurés à partir d'infrastructures de réseaux – je pense à tout ce qui concerne l'eau potable, l'assainissement et l'électricité. Franchement, sur nos territoires, c'est vraiment un enjeu majeur.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Ces différents amendements, qui ont trait aux syndicats, me donnent l'occasion de répéter ce que j'ai pu dire en commission ou discussion générale et qui a été dit aussi par le Gouvernement.

L'objectif de la réforme n'est pas de supprimer tous les syndicats. Il en existe d'utiles, notamment des syndicats techniques. Vous avez cité ceux qui interviennent dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, qui mutualisent des compétences à des échelles souvent largement supérieures à celle des actuelles intercommunalités telles qu'elles existent, parfois même à des échelles départementales voire supra-départementales. Il n'est absolument pas question de remettre en cause l'existence de ces syndicats.

Je suis en revanche attaché à la rédaction de l'alinéa 11 : « la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, en particulier par la suppression des doubles emplois ». Pourquoi y suis-je attaché ? Parce que même si de nombreux syndicats sont utiles, il y en a aujourd'hui un peu plus de 13 000 aujourd'hui, qui représentent un budget total de 17 milliards d'euros par an, et qu'il est absolument nécessaire d'en réduire le nombre, non pas par dogmatisme mais parce que nous savons qu'il y a là une source d'économies et de mutualisation.

Par ailleurs, les objectifs visés par les auteurs de ces amendements sont largement satisfaits par le II de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, selon lequel « le schéma [départemental de coopération intercommunale] prévoit également les modalités de rationalisation des périmètres des établissements publics et des syndicats existants ». Il s'agit donc bien de rationalisation et de recherche d'économies, et c'est pourquoi je suis attaché à la mention de la suppression des doubles emplois, chaque fois que c'est possible, chaque fois que cela se justifie.

La commission est donc défavorable à ces amendements.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** On parlait de la dépense des syndicats intercommunaux : 19 milliards d'euros ! Sur cette somme, les frais de fonctionnement représentent 9 milliards d'euros.

Si l'on essaie d'aller un peu plus loin dans la mutualisation, il faut bien sûr supprimer un certain nombre de syndicats. L'idée de double emploi est quand même une idée simple. Dès lors que le périmètre d'une intercommunalité correspond au périmètre d'un syndicat, pourquoi conserver à celui-ci une fonction support finances, une fonction support marchés publics, etc. ? En revanche, la compétence, elle, continuera à être exercée. Voilà un outil dont nous disposons, et nous répondons à votre demande de rationalisation.

Si nous voulons supprimer les doubles emplois, ce n'est pas que l'idée nous est venue un beau matin, au réveil, c'est parce que nous avons considéré la réalité des syndicats sans nous cacher derrière notre petit doigt, nous avons considéré leur nombre, leurs fonctions, leur périmètre. Quand vous



renforcez des intercommunalités à fiscalité propre, forcément vous allez réduire le nombre de syndicats, puisque vous voulez rationaliser les périmètres, c'est vrai, et l'exercice des compétences. L'intercommunalité pourra simplement avoir une compétence supplémentaire, ou deux, ou trois, mais je ne vois pas en quoi cela vous gêne.

J'ai entendu ce que vous disiez sur les syndicats départementaux. On nous objecte souvent l'existence de grands syndicats départementaux, et il est vrai qu'il en est qui sont vraiment très pertinents, mais ils ne sont pas concernés, ce n'est pas le même périmètre. Peut-être y aura-t-il un jour une EPCI départementale, mais cela n'arrivera qu'en 2021, 2022, 2023, 2024 ou que sais-je encore. Certes, il est d'autres syndicats départementaux sur lesquels, effectivement, on pourrait se poser des questions, mais ce n'est pas à l'ordre du jour, à ceci près que la question de la rationalisation des syndicats intercommunaux doit être considérée dans les schémas de coopération intercommunale.

Il y a une raison pour laquelle nous devons non pas supprimer les syndicats départementaux mais regarder ce qui s'y passe, vérifier que tout va bien, qu'il n'y a pas de problème, mais ils ne sont pas non plus visés en l'occurrence, et nous y reviendrons sans doute quand nous parlerons d'une métropole.

Le gouvernement demande donc le retrait de ces amendements. À défaut, il émettra un avis défavorable.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Maurice Leroy.

**M. Maurice Leroy.** Madame la ministre, je suis désolé. J'aimerais sincèrement vous être agréable, mais je vais quand même maintenir les deux amendements que j'ai défendus, et que je n'avais pas déposés par hasard.

J'ai suivi de près les travaux du Sénat, où la question a été longuement débattue. Vous avez fait à peu près les mêmes réponses à mon collègue le président Éric Doligé, en donnant les mêmes chiffres : 17 milliards, 9 milliards, etc. Les chiffres avancés sont chaque fois colossaux, mais souvenez-vous la réplique qu'avait essuyée votre collègue André Vallini, de la part d'un journal satirique qui paraît le mercredi. On annonce beaucoup de chiffres, mais, en réalité, ce n'est pas aussi simple, et, franchement, je me permets de vous le dire, le Gouvernement devrait faire preuve de plus de prudence, être plus à l'écoute, sur ces questions de syndicats.

Je ne mets pas en cause vos propos, d'autant que je sais comment vous fonctionnez, mais on sait aussi quelles interprétations peuvent être faites, on sait comment ça se passe, pour l'avoir vécu dans certains départements. Pardon mais, de même qu'il y a de bons et de mauvais députés, il y a de bons et de mauvais préfets – oui, ça existe. Moi, j'ai de la chance, j'en ai toujours eu de bons dans mon département, mais certains représentants de l'État peuvent être plus tatillons, vouloir absolument, à marche forcée, harmoniser, etc. Ce n'est pas une question de périmètre des EPCI, et, sur ce point, vous avez raison, madame la ministre : on ne risque pas d'avoir un EPCI départemental.

Par ailleurs, vous le savez, je préside le conseil général du Loir-et-Cher. C'est le premier, en France, à avoir fait de la mutualisation – avec le Loiret et l'Eure-et-Loir. Cette expérience est en train d'essaimer : le Nord et le Pas-de-Calais sont intéressés et nous ont contactés pour savoir comment nous procédons. Ce n'est donc pas moi qui vous dirai qu'il ne faut pas mutualiser, mais, je vous en supplie, madame la ministre, vraiment, saisissez l'occasion de la

navette parlementaire pour examiner cette question. Ce n'est pas un hasard si elle a suscité un long débat au Sénat. Nos collègues sénateurs sont ancrés sur les territoires, notamment ceux qui sont présidents de conseil général.

Franchement, je vous invite à reconsidérer cette question, et, pour l'heure, je maintiens mes amendements.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Frédéric Reiss.

**M. Frédéric Reiss.** Réduire les syndicats, oui, mais attention à ne pas casser ceux qui marchent !

**M. Dino Cinieri.** Et ils marchent bien !

**M. Frédéric Reiss.** En l'occurrence, nous pensons qu'il y a un risque. La rédaction actuelle de l'alinéa 11 laisse entendre que la réduction du nombre de syndicats permettrait de supprimer des doubles emplois entre les syndicats et les EPCI à fiscalité propre. Selon nous, la notion de rationalisation, que tendent à introduire les amendements dont nous discutons maintenant, constitue une réponse plus adaptée à la diversité des situations locales.

En outre, je souscris pleinement aux arguments qui viennent d'être développés par M. Leroy. Outre le fait qu'ils sont relativement peu nombreux, les grands syndicats en question, généralement de taille départementale, seraient réduits au même sort que tous les autres, alors que leurs compétences et leur périmètre doivent au contraire être préservés, voire renforcés, en parfaite cohérence avec l'objectif de rationalisation des intercommunalités. Les EPCI à fiscalité propre et les grands syndicats qui exercent des compétences techniques semblables doivent être vus sous l'angle de leur complémentarité plutôt que considérés *a priori* comme concurrents – et la notion de double emploi tend manifestement à accréditer l'idée qu'ils sont en concurrence.

Essayons donc de voir comment avancer dans la bonne direction, et préserver ces syndicats.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Piron.

**M. Michel Piron.** Certains syndicats intercommunaux fonctionnent bien à la bonne échelle que l'optimisation, finalement, consiste à trouver. Elle n'est d'ailleurs pas forcément la même partout. L'échelle départementale est pertinente pour un certain nombre de syndicats intercommunaux. Par ailleurs, je trouve l'argumentaire que vous venez de développer très intéressant, madame la ministre, en particulier dans le cadre de la réflexion préparatoire de la deuxième lecture. Mais je ne comprends pas bien pourquoi vous en prenez le contre-pied s'il s'agit de protéger de risques aussi importants que les inondations d'un fleuve comme la Loire en segmentant les compétences à la charge des intercommunalités. En d'autres termes, j'ai beaucoup de mal à comprendre pourquoi vous excluez de la synthèse que vous appelez de vos vœux des syndicats intercommunaux quand il s'agit pourtant d'enjeux nationaux.

**M. Jean-Pierre Vigier.** Il a raison !

**M. Michel Piron.** L'optimisation n'est pas dénuée de sens et à propos de la Loire celui-ci aurait dû amener à conserver la compétence d'État. Au contraire, à propos des syndicats intercommunaux, l'optimisation sensée consiste à maintenir, parfois et non systématiquement, des compétences d'échelle départementale.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Nathalie Appéré.

**Mme Nathalie Appéré.** La question soulevée par M. Leroy est juste et légitime là où certaines compétences sont mieux gérées à des échelles supérieures à l'EPCI. On voit bien alors la nécessité d'adapter le périmètre à la gestion la plus adéquate de la compétence elle-même. Elle l'est aussi dans le cas de périmètres inférieurs à l'EPCI correspondant, en particulier à des petits EPCI qu'évoquait notre collègue Estelle Grelier en situation d'en rejoindre des plus gros, en particulier des communautés d'agglomération ou des métropoles qui n'ont pas vocation à gérer des compétences de proximité comme la petite enfance ou les centres de loisirs. Malgré tout, les mises en commun dans les périmètres infracommunautaires doivent se poursuivre.

**M. Maurice Leroy.** C'est juste !

**Mme Nathalie Appéré.** À l'heure actuelle, nous ne parvenons pas à régler ces situations. Il conviendrait peut-être de déterminer d'ici la deuxième lecture sinon par le biais des syndicats intercommunaux des regroupements et des mutualisations entre communes adaptés au sein des EPCI à fiscalité propre à des échelles fondées. Je remercie donc d'autant plus notre collègue Leroy d'avoir soulevé la question que la réponse de M. le rapporteur comme celle de Mme la ministre sont très claires : il ne s'agit pas d'aboutir à la suppression systématique des syndicats intercommunaux. Nos débats éclaireront l'interprétation ultérieure des préfets.

**M. Maurice Leroy.** Il vaut toujours mieux l'écrire dans la loi !

**Mme Nathalie Appéré.** Il s'agit bien évidemment de réduire les doublons. Je tiens moi aussi à ce que la loi le précise par cohérence avec ce que nous disons depuis le début de l'examen de la loi NOTRe. Nous devons réduire les doublons afin d'optimiser la dépense publique et tel sera donc l'esprit du législateur, ce qui n'est en rien contradictoire avec le rejet des amendements par la commission et le Gouvernement.

**M. Dino Ciniéri.** Ne détruisons pas ce qui fonctionne bien !

*(L'amendement n° 1434 n'est pas adopté.)*

*(Les amendements identiques n°s 131, 169 et 421 ne sont pas adoptés.)*

*(L'amendement n° 422 rectifié n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Florent Boudié, rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n° 1602.

**M. Florent Boudié, rapporteur pour avis.** Il est défendu.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Sagesse.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Sagesse. L'amendement favorise la clarté du texte, ce qui n'est pas inutile.

*(L'amendement n° 1602 est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements, n°s 423 et 424, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

La parole est à M. Maurice Leroy, pour les soutenir.

**M. Maurice Leroy.** Je remercie notre collègue Nathalie Appéré de ses propos, même si nous divergeons sur la conclusion. Vous constatez, madame la ministre, vous qui êtes une vraie décentralisatrice, que la question se pose ! Nous jouons un jeu de rôles, comme le veut la démocratie qui oppose une majorité et une opposition, mais vous voyez bien que notre opposition est constructive et avez bien entendu ce que vient de dire notre collègue Nathalie Appéré ! Nous ne vous faisons pas le procès de vouloir supprimer les syndicats intercommunaux. Ce n'est pas le sujet. Je me permets néanmoins de dire, instruit par l'expérience, à notre collègue Nathalie Appéré qui s'en rendra compte au cours des nombreux mandats que je lui souhaite d'exercer que l'esprit de loi n'est pas tout. Combien de fois, quelle que soit la majorité, un ministre demande-t-il le retrait d'un amendement ? Vous le demandez régulièrement, madame la ministre, comme nous l'avons fait auparavant et le ferons prochainement sans doute !

**M. Martial Saddier.** Bientôt !

**M. Maurice Leroy.** Mais après, l'esprit de la loi, nul ne sait plus où il est et les textes demeurent ! Personne ne conteste qu'il faut réduire le nombre de syndicats intercommunaux, mais il faut faire preuve de discernement lors de la mise en œuvre sur le terrain.

**M. Jean-Pierre Vigier.** C'est la sagesse même !

**M. Maurice Leroy.** Autrement dit, tous ne doivent pas être placés sur le même plan et traités de manière uniforme. Telle est la logique que j'ai défendue précédemment. Il convient de distinguer les syndicats de grande taille, dont le nombre est relativement restreint, qui regroupent la totalité ou la quasi-totalité des communes du département et interviennent dans les domaines visés au présent article tels que l'eau potable, l'assainissement, les déchets, le gaz, l'électricité et les transports. Je souscris à ce qu'a dit tout à l'heure Nathalie Appéré. Ils peuvent être utiles voire indispensables au niveau d'une métropole future et d'une communauté d'agglomération dépassant le périmètre des EPCI. La réduction du nombre de syndicats constitue une orientation prise en compte par le préfet en vue de l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale dont nous discuterons lors de l'examen de l'article 15, mais elle ne signifie pas que tous les syndicats ont nécessairement vocation à disparaître tôt ou tard.

Une telle orientation doit être articulée avec celle mentionnée à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales et il s'agit ici, chère collègue Nathalie Appéré, non de l'esprit de la loi mais bien du code général des collectivités territoriales qui invite le préfet à privilégier systématiquement le transfert des compétences exercées par les syndicats de communes et les syndicats mixtes aux EPCI à fiscalité propre. Les élus dirigeant de grands syndicats sont donc légitimement inquiets à la lecture des dispositions combinées. J'appelle d'autant plus votre attention sur ce point, madame la ministre, que les préfets ont apparemment déjà reçu des instructions et pris certaines initiatives, ce que vous nous confirmerez ou non, depuis l'adoption de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – la loi MAPTAM –, visant à démanteler certains grands syndicats en raison du transfert de leurs compétences à des EPCI à fiscalité propre, en particulier dans les domaines de l'eau et de l'assainissement.

**M. Jean-Pierre Vigier.** Tout à fait !

**M. Maurice Leroy.** Une telle évolution n'est pas nécessairement compatible avec la rationalisation des intercommunalités si l'objectif recherché est bien l'amélioration de la maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'investissement tout en maintenant la qualité des services rendus. L'éclatement de certaines compétences réattribuées à des autorités organisatrices de petite taille parfois même trop petites risque de générer des surcoûts importants et un certain nombre d'effets pervers. En particulier, l'exercice optimisé des compétences implique une organisation à grande échelle pour des raisons d'efficacité assez faciles à comprendre. Les deux amendements que je présente ont pour objet de rappeler cette réalité qui doit figurer parmi les orientations prises en compte par le préfet dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale. Il vaut toujours mieux, chère collègue Nathalie Appéré, inscrire ce que l'on dit dans le texte de loi, c'est plus sûr !

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Je comprends la démonstration de M. Leroy mais pas nécessairement son lien avec la rédaction des deux amendements dont l'objectif est d'empêcher la réduction du périmètre des syndicats. S'il faut rationaliser la carte, comme on l'a dit précédemment, il doit être possible d'en agrandir comme d'en rétrécir le périmètre dès lors que l'intérêt général l'exige. Certains syndicats intercommunaux évoqués méritent de continuer à vivre et même que l'on s'y intéresse. Certains vivent des cotisations des communes, d'autres de la fiscalité. À ce propos, peut-être pourrions-nous débattre de la légitimité démocratique d'élus au troisième ou au quatrième degré en raison des systèmes de représentation liés à la perception d'une taxe !

**M. Maurice Leroy.** C'est vrai aussi des intercommunalités !

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Quoi qu'il en soit, le texte tel qu'il est rédigé ne prévoit pas de supprimer les syndicats intercommunaux. Interdire la réduction de leur périmètre dans le cadre d'une rationalisation nous paraît inopportun. C'est pourquoi la commission a émis un avis défavorable aux deux amendements.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Même avis défavorable. Je rappelle qu'il existe 13 300 syndicats intercommunaux et que le dernier mouvement consistant à les optimiser et les rationaliser en a supprimé 1 400 en trois ans. Il reste certainement des progrès à faire. Vous ne voulez pas rectifier le périmètre d'un grand syndicat ni nécessairement augmenter celui d'un petit, monsieur Leroy. Je suis pour ma part attentive comme vous à ce qu'a dit Mme Appéré. Il existe en effet 5 527 syndicats intercommunaux dont le périmètre est inférieur à celui de l'EPCI correspondant, soit plus de 5 000 cas dans lesquels il faudra déterminer si on leur enlève ou non une partie de leur compétence et donc si on les conserve ou non. Il est très clair que tel est le travail restant à faire. Si la compétence n'est pas transférée à l'EPCI, le syndicat intercommunal au périmètre inférieur demeure, ce qui est d'autant plus important qu'ils sont souvent chargés de la gestion d'équipements.

**Mme Nathalie Appéré et M. Maurice Leroy.** En particulier sportifs !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Il existe par exemple le cas d'une crèche créée collectivement faute d'intercommunalité par un petit syndicat intercommunal. Si la compétence de la petite enfance n'est pas transférée à l'EPCI, le syndicat au périmètre inférieur demeure.

**Mme Marie-Anne Chapelaine.** C'est clair !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Quant aux syndicats départementaux, des syndicats remarquables ont parfois été créés, en particulier en matière de gestion de l'eau dans le Loir-et-Cher ou les Côtes-d'Armor, soit dit pour faire plaisir à Marc Le Fur à qui je ne fais pas plaisir souvent, semble-t-il, mais qui habite dans un département où un syndicat chargé de l'eau a promu le prix unique de l'eau en plus de la préservation de la ressource !

**M. Marc Le Fur.** Le prix unique de l'eau n'a jamais fonctionné !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Imaginons un cas d'école. Une dizaine d'intercommunalités souhaitent prendre en charge la compétence de gestion de l'eau. Après réunion et discussion avec le syndicat départemental, certaines d'entre elles décident de la prendre en charge. On peut très bien diminuer le périmètre du syndicat en charge de la gestion de l'eau ! Certes, on risque aussi de mettre en danger ce qui relève toujours de l'EPCI. Il faut donc une vraie discussion entre les EPCI prenant en charge la compétence de gestion de l'eau et ceux qui ne la prennent pas en charge et sont satisfaits de recourir au syndicat départemental. Mais il ne faut pas considérer, monsieur Leroy, que ce qui existe existe pour toujours et qu'on n'y touche pas, car c'est possible ! Il en va de même en matière d'assainissement et d'électricité, quelques syndicats étant remis en question par des intercommunalités rurales. Il faut donc les laisser travailler. Le préfet donnera en effet un avis, mais on lui demande simplement de signaler les cas d'EPCI prenant en charge telle ou telle compétence, ce qui permet de morceler ce syndicat que vous ne voulez pas faire disparaître. Ceux dont le périmètre est inférieur ou supérieur à l'EPCI font donc l'objet d'une discussion.

En revanche, il est indiscutable qu'il faut supprimer ceux dont l'activité correspond exactement aux compétences de la nouvelle EPCI.

**M. Maurice Leroy.** Cela a toujours existé !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Certains ont récemment plaidé dans la presse pour la suppression d'un fonctionnaire sur deux : je ne vois pas comment ce serait possible sans toucher ni aux syndicats, ni aux communes, ni aux EPCI, ni à quoi que ce soit. Pour notre part, nous ne partageons pas du tout cet objectif.

En résumé, à périmètre égal, le syndicat doit être supprimé dans la mesure du possible. S'il existe un problème de convention, il peut se régler. Lorsque le périmètre du syndicat est plus large, une discussion doit avoir lieu avec les EPCI qui veulent exercer sa compétence. Lorsque le périmètre est plus petit, une discussion doit avoir lieu pour déterminer si la compétence doit remonter ou non.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Maurice Leroy.

**M. Maurice Leroy.** Madame la ministre, vous ne m'avez pas convaincu et le rapporteur encore moins, mais ce n'est pas grave.

**M. Claude Sturni.** Si, c'est grave !

**M. Maurice Leroy.** Quoi que vous en disiez, ce problème existe. Tout le monde sait que cela a toujours fonctionné ainsi, nul besoin de l'écrire dans la loi. Par définition, si les compétences des EPCI correspondent au périmètre des syndicats intercommunaux, il n'y aura aucun problème, puisque les élus sont les mêmes. Ceux-ci ne sont pas idiots et cherchent tous à faire des économies. Nous sommes actuellement en campagne pour les élections départementales – cela ne se voit pas car l'Assemblée siège en même temps : aussi bizarre que cela puisse paraître, nous rencontrons les maires, notamment dans les territoires ruraux mais également dans les territoires urbains. Ils ont tous calculé la diminution de la DGF qu'ils auront à subir cette année et dans les trois années à venir. Ils ont parfaitement compris qu'ils participeront à l'effort de réduction des dépenses publiques de l'État.

Michel Piron a eu raison de vous demander tout à l'heure de faire confiance aux territoires et aux élus, quelle que soit leur sensibilité.

**M. Claude Sturni.** N'ayez pas peur !

**M. Maurice Leroy.** Je sais bien que mes amendements ne vont pas être adoptés, ce qui n'est pas un drame.

**M. Martial Saddier.** Cela dépend !

**M. Claude Sturni.** Le bon sens peut être majoritaire !

**M. Maurice Leroy.** Je suis ravi de les avoir tout de même défendus car, quels que soient les chiffres que vous citez sur la suppression des syndicats, leur dynamique sera plus forte que toutes les dispositions que vous pouvez adopter : les élus en sont très satisfaits et, heureusement, ils continueront ensemble à les faire vivre sur tout le territoire. J'avais dit à l'époque que la tracasserie administrative et la bureaucratie auraient raison des emplois jeunes et qu'il se servait donc à rien de s'y opposer – ce constat vaut d'ailleurs également pour les emplois d'avenir.

**M. Guy-Michel Chauveau.** Ce n'est pas vrai !

**M. Maurice Leroy.** Dans certains cas, nul besoin d'être contre, l'évolution se fait toute seule. Nous allons donc procéder au vote en toute sérénité, mes chers collègues, mais je vous conjure d'entendre les propos tenus par Mme Appéré et par d'autres orateurs : vous devriez mettre à profit le temps de la navette pour approfondir cette question.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Marc Le Fur.

**M. Marc Le Fur.** Les propos tenus notamment par Mme la ministre et M. le rapporteur m'inquiètent de plus en plus. Les syndicats dont on parle gèrent la vie quotidienne des gens : l'électrification, les ordures ménagères ou encore l'eau ; des activités qui parlent à nos concitoyens et qui marchent à peu près ! (*Exclamations sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. Claude Sturni.** Très bien !

**M. Maurice Leroy.** Il n'est qu'à observer, par exemple, l'excellence du travail de M. Gaubert, président du syndicat départemental d'électrification des Côtes-d'Armor et ancien député, pourtant membre du groupe SRC : il est en première ligne sur la diffusion d'internet, sur l'embellissement de nos bourgs, où on efface les réseaux, et sur l'éclairage urbain, domaine dans lequel de grands efforts sont faits en matière d'environnement. Pourquoi faire peser une incertitude sur le devenir de ce syndicat ? Par ailleurs, s'agissant des ordures ménagères, la gestion est beaucoup plus compliquée

que vous ne le dites : les syndicats de collecte ne sont pas les syndicats de traitement, car ceux-ci s'associent souvent pour en organiser un. Or vous les remettez en cause !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Quelle mauvaise foi !

**M. Maurice Leroy.** Les incertitudes que Mme la ministre et M. le rapporteur font peser sur eux les empêchent de se projeter et d'investir, alors même que nous sommes en pleine crise du bâtiment et des travaux publics. Devant cette incertitude, ils attendront et rien ne se passera.

Il n'y aura pas d'investissement et l'aménagement du territoire sera différé. Vos propos sont objectivement graves car ils remettent en cause ce qui marche à peu près – peut-être y a-t-il quelques exceptions –, ce qui concerne nos concitoyens et engage l'avenir, que vous entravez ainsi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Je suis désolée, mais on ne peut pas dire cela, monsieur le député !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Bien sûr !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** C'est comme si je vous disais : Songez aux conséquences inimaginables qu'entraînerait la proposition figurant dans *Le Figaro* de ce matin de supprimer un fonctionnaire sur deux pour économiser 100 milliards d'euros : elle se traduirait par un arrêt du bâtiment et de toute forme de politique. Chez moi, on dirait qu'on « plie les gaules ».

**M. Maurice Leroy.** Chez moi aussi !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Il n'est pas question de baisser excessivement les dépenses publiques, car ce serait régressif.

**M. Marc Le Fur.** C'est ce qui risque d'arriver !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Je l'affirme de nouveau, car c'est le sens de mon engagement.

**M. Benoist Apparu.** L'incertitude bloque les investissements !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Mais, lorsqu'un syndicat a le même périmètre d'activité qu'une intercommunalité, les élus étant les mêmes, pourquoi voulez-vous garder deux structures ? Vous allez supprimer les fonctions support financier et celles relatives à l'action publique et aux marchés publics.

**M. Maurice Leroy.** C'est déjà le cas !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Ne nous accusez pas de tous les maux ; il suffit d'observer les mouvements de mutualisation et de rationalisation. Je vous défie, monsieur Le Fur, de trouver un préfet qui découpera un syndicat au profit d'un échelon géographique non pertinent.

**M. Marc Le Fur.** Soyez prudente, car cela risque d'arriver !

**M. Maurice Leroy.** Ce n'est pas le sujet !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Benoist Apparu.

**M. Benoist Apparu.** Marc Le Fur a souligné un point très important : l'incertitude créée par la réforme risque de bloquer les investissements.

**M. Maurice Leroy.** Exactement !

**M. Benoist Apparu.** Madame la ministre, vous avez probablement réorganisé beaucoup d'administrations centrales : vous savez donc que, lors de telles réformes, ces dernières ne font que ça pendant un an et demi, voire deux ans.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Vous en êtes un grand spécialiste !

**M. Benoist Apparu.** Quand une collectivité territoriale se réforme, elle ne fait que ça pendant un an, voire un an et demi. Nous entrons dans une période où les communes, les intercommunalités, les départements, les régions et les services déconcentrés de l'État vont tous se réformer. Dans les deux ans qui viennent, nous connaissons une multitude de réorganisations territoriales qui bloqueront quasiment tous les services.

**M. Marc Le Fur.** C'est très grave !

**M. Benoist Apparu.** L'incertitude que vous faites peser sur le devenir des syndicats intercommunaux ralentira la marche du pays pendant les deux ans qui viennent. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. Maurice Leroy.** Hélas !

(*L'amendement n° 423 n'est pas adopté.*)

(*L'amendement n° 424 n'est pas adopté.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Germinal Peiro, rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n° 1672.

**M. Germinal Peiro, rapporteur pour avis.** Il est retiré.

(*L'amendement n° 1672 est retiré.*)

**Mme la présidente.** Je suis saisie de plusieurs amendements identiques, n°s 128, 274, 1373 et 1941.

La parole est à Mme Marie-Noëlle Battistel, pour soutenir l'amendement n° 128.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Cet amendement vise à compléter le troisième alinéa du IV. À la lumière de fusions d'EPCI imposées notamment aux élus de montagne de manière autoritaire – je ne reviendrai pas sur l'exemple issu de mon territoire que j'ai présenté tout à l'heure –, l'objet de cet amendement est de donner aux communes et EPCI de montagne la possibilité de s'opposer à la proposition de périmètre du représentant de l'État dans le département à la majorité des deux tiers. Ainsi, les divergences d'interprétation entre départements – qui sont déjà apparues – sur l'application de l'exception montagne ne pourront pas se reproduire dans le nouveau cadre législatif.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Pierre Vigier, pour soutenir l'amendement n° 274.

**M. Jean-Pierre Vigier.** Dans la même logique, l'objet de cet amendement est de donner aux communes et EPCI de montagne la possibilité de s'opposer à la proposition de périmètre du représentant de l'État dans le département à la majorité des deux tiers. Certains exemples montrent l'autoritarisme – c'est bien le terme – dont ont souffert les territoires de montagne, certains préfets s'exonérant complètement du respect de l'exception montagne, s'agissant notamment du seuil de 5 000 habitants. Le Premier ministre

et vous-mêmes, madame la ministre, avez indiqué à plusieurs reprises être prêts à rendre opposables un certain nombre de critères tels que le nombre de communes, la densité de population, les données topographiques, géophysiques et climatiques ou encore le temps de parcours, pour faire coïncider le futur périmètre des intercommunalités avec les territoires vécus. À la lumière des fusions d'EPCI imposées aux élus de montagne de manière autoritaire, le présent amendement apporte une garantie législative opposable au représentant de l'État dans le département.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Martial Saddier, pour soutenir l'amendement n° 1373.

**M. Martial Saddier.** Cet amendement vise à compléter les dispositifs d'adaptation d'ores et déjà obtenus pour les zones de montagne et pourrait être l'occasion d'apporter une réponse, peut-être au cours de la navette, à la question que j'ai posée tout à l'heure : s'appliquent-ils à tout l'EPCI ou à une partie seulement ? Avec un tel dispositif, nous n'empêcherions pas la communauté urbaine de Lyon de s'agrandir mais un EPCI dont seules quelques communes sont situées dans des territoires de montagne pourrait se voir appliquer la dérogation montagne, si l'ensemble des communes s'opposent à la proposition du préfet. C'est une porte de sortie à laquelle je suis sûr que vous ne serez pas insensible, monsieur le rapporteur. Quant à la ministre, je pense qu'elle est déjà convaincue ! (*Sourires.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Jeanine Dubié, pour soutenir l'amendement n° 1941.

**Mme Jeanine Dubié.** Cet amendement a pour objet d'offrir aux communes et aux EPCI de montagne la possibilité de s'opposer à la proposition de périmètre du représentant de l'État dans le département. Il apporte donc une garantie législative opposable au représentant de l'État dans le département.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission sur ces amendements identiques ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Ces amendements auraient eu plus de sens si nous n'avions pas adopté le dispositif d'adaptation à l'article 14 prévoyant l'application impérative du seuil à 5 000 plutôt qu'à 20 000 habitants. En l'espèce, ces amendements ne proposent rien de moins que de donner un droit de veto à des communes ou à des EPCI de montagne. Il paraît compliqué, au sein de la CDCI comme au sein d'un département, de donner à une catégorie de communes, qu'elles soient situées en zones de montagne ou ailleurs, un droit de veto sur les décisions prises par la CDCI et les autres.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Ce serait contraire au principe constitutionnel d'égalité !

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** S'agissant de la question de l'applicabilité sur tout ou partie de la commune et de la navette, vous m'avez tendu une perche, monsieur Saddier : nous étudierons ce point pendant la navette, non à l'occasion de l'examen de votre amendement. Avis défavorable sur ces amendements.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Même avis.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Yves Le Bouillonnet.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Je tiens à confirmer les propos du rapporteur en rappelant que la création d'un droit particulier applicable aux relations entre une collectivité, ses élus et le préfet constitue une rupture d'égalité, si elle n'est pas fondée sur des motifs d'intérêt général. Comme je l'ai fait en commission des lois, j'appelle votre attention sur les problèmes d'ordre constitutionnel auxquels nous nous heurterons si nous continuons à multiplier les cas particuliers, comme nous l'avons fait abondamment cet après-midi. Il existe un principe d'égalité : la possibilité de rompre l'égalité dans la capacité des élus à agir ne peut être fondée que sur l'intérêt général. L'adaptation est une voie ouverte au législateur, mais la rupture d'égalité pour des motifs qui ne sont pas fondés sur l'intérêt général est inconstitutionnelle.

Je continue à dire qu'il ne faut pas rompre cette égalité, s'agissant de processus par nature non fondés sur l'intérêt général. Nous avons eu le débat en commission des lois. J'aurais pu tenir ces propos depuis le banc des commissions : il faut en premier lieu que nous fassions très attention à ne pas échafauder des processus qui poseraient des problèmes de constitutionnalité. Quel que soit l'auteur d'un dispositif législatif, nous n'avons pas envie de la voir censurée par le Conseil constitutionnel. Il vaut mieux que nous fassions la loi jusqu'au bout.

Mais, en second lieu, ce principe d'égalité doit être défendu même dans les cas dans lesquels l'intérêt général permet de ne pas l'appliquer. J'appelle l'attention de l'Assemblée sur ce point : il n'est pas imaginable que les rapports entre un préfet et des élus ne soient pas les mêmes partout sur le territoire de la République. C'est impossible.

**M. Martial Saddier.** C'est justement ce que nous demandons.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Ce n'est pas possible. L'amendement n° 1941, qui propose un droit de veto, poserait précisément un problème de ce type.

**Mme la présidente.** Madame Battistel, maintenez-vous votre amendement n° 128 ?

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Je le retire.

*(L'amendement n° 128 est retiré.)*

**Mme la présidente.** Monsieur Vigier, maintenez-vous votre amendement n° 274 ?

**M. Jean-Pierre Vigier.** Oui.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Martial Saddier.

**M. Martial Saddier.** Je rappelle, chers collègues, que nous demandons précisément, en ce qui concerne les zones de montagne, que tous les préfets de tous les départements de France appliquent la loi de la même manière. Par le passé – nous l'avons reconnu, et j'ai moi-même voté le texte car je me trouvais dans la majorité –, force a été de constater que les préfets n'ont pas tous eu, s'agissant des zones de montagne, la même interprétation de la loi partout dans l'Hexagone.

Si la Constitution de la France s'applique naturellement, c'est également le cas du traité sur l'Union européenne, qui prévoit que deux types de territoire bénéficient d'un traitement particulier, ou, pour le dire autrement, d'une prise en compte de leurs spécificités : les îles et les zones de montagne. Cette disposition figure dans ce traité.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** La continuité territoriale figure dans notre Constitution.

**M. Martial Saddier.** Je vais maintenir cet amendement mais, après tout, je suis satisfait puisque je voulais que le rapporteur dise qu'il travaillerait sur cette question – et je sais qu'il le fera très bien – d'ici l'examen du projet de loi en deuxième lecture par notre assemblée, afin que tout ou partie d'un EPCI de montagne soit pris en compte. Le *Journal officiel* fera foi : je vous donne donc rendez-vous, monsieur le rapporteur, au cas où cet amendement ne serait pas adopté, à ce stade de la navette.

*(Les amendements identiques n° 274, 1373 et 1941 ne sont pas adoptés.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de quatre amendements n° 886, 689, 891 rectifié et 905 rectifié, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à Mme Estelle Grelier, pour soutenir les amendements n° 886, 891 rectifié et 905 rectifié.

**Mme Estelle Grelier.** Idée fixe pour idée fixe – la ministre et le rapporteur noteront que nous sommes constants dans bon nombre de nos revendications – : il s'agit de réviser les règles de délibération au sein de la CDCI sur les propositions de modification du projet de schéma. L'amendement n° 886 propose de substituer à la majorité des deux tiers des membres de cette commission, règle en vigueur aujourd'hui, une délibération à la majorité simple des membres. L'amendement n° 891 rectifié vise à instaurer une délibération à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, et non plus des membres. L'amendement n° 905 rectifié vise à instaurer une délibération à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés représentant plus de la moitié des membres. J'insiste, car obtenir une majorité des deux tiers des membres pour amender un schéma est extrêmement difficile : cela revient à donner la main au préfet. Or les élus peuvent également avoir leur mot à dire.

**M. Michel Piron.** Certes.

**Mme Estelle Grelier.** Je laisse l'Assemblée choisir entre ces trois amendements : ma préférence va à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés représentant plus de la moitié des membres, dispositif qui me semble « adoucir » celui actuellement en vigueur des deux tiers des membres. L'objectif est que les délibérations au sein des CDCI – qui sont des instances de consultation extrêmement importantes pour nos territoires – et des différentes intercommunalités se déroulent dans un climat donnant le sentiment aux élus qu'ils peuvent peser.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Martial Saddier, pour soutenir l'amendement n° 689.

**M. Martial Saddier.** Je vais probablement retirer cet amendement au terme de cette discussion commune, parce que je considère qu'il est en partie satisfait. Je voudrais rejoindre les propos qui ont été tenus tout à l'heure par notre collègue, qui a retiré ses amendements compte tenu du fait que le rapporteur lui avait affirmé qu'ils étaient satisfaits, alors que ce n'était pas du tout le cas. Nous parlions en effet, à ce moment-là, de tout autre chose.

Il faut, mes chers collègues, retracer l'histoire de cette question, notamment pour ceux d'entre nous qui siégeaient déjà au sein de notre assemblée en 2010 et pour ceux qui connaissent bien les rouages des EPCI à fiscalité propre. Lors

des débats qui ont mené à l'adoption de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, pour la première fois – et je salue Jacques Péliissard en tant qu'ancien président de l'Association des maires de France, car nous lui devons beaucoup sur ce sujet – les élus ont « tordu » le bras aux préfets qui jusqu'alors étaient libres d'apprécier le périmètre des EPCI à fiscalité propre.

**M. Jean-Yves Le Bouillonec.** Non, je ne peux pas vous laisser dire cela. Vous oubliez 2003 : il s'est passé quelque chose cette année-là.

**M. Martial Saddier.** Un combat a, au cours de ces débats, eu lieu dans cet hémicycle : nous étions dans la majorité, j'en parle donc librement. Grâce à l'Association des maires de France ainsi qu'à d'autres associations, la représentation nationale a, pour la première fois dans l'histoire des EPCI à fiscalité propre, conféré un pouvoir aux élus, à condition qu'ils soient capables de s'organiser. Cette règle des deux tiers, pour dire la vérité, est issue de cette négociation avec le Gouvernement et l'administration centrale qui, pour la première fois, a accepté de lâcher un peu de lest en faveur des élus.

**M. Jacques Péliissard.** C'est vrai.

**M. Martial Saddier.** Puisque nous sommes au deuxième cliquet, je rejoins les propos qui viennent d'être tenus : dans les CDCI, la vérité est qu'il est à la fois très compliqué et très difficile de réunir une majorité, ou pour le dire plus facilement, qu'il est assez simple pour un préfet un peu habile de faire en sorte qu'une majorité des deux tiers ne vienne pas faire obstacle à ses propositions.

**M. Jean-Yves Le Bouillonec.** Respectez les préfets.

**M. Martial Saddier.** J'assume et fais partie de ceux qui se sont battus pour que, pour la première fois dans l'histoire, une majorité des deux tiers soit fixée. Madame la ministre, vous qui m'écoutez attentivement et qui connaissez bien les préfets de la République, le sens de l'histoire voudrait qu'après avoir renforcé les pouvoirs des intercommunalités, nous soumettions dans le même temps les préfets à une simple majorité au sein des CDCI.

**Plusieurs députés du groupe UMP.** Bravo.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** S'agissant de l'amendement n° 689, je demande à M. Saddier de le retirer, puisque, comme je l'ai dit auparavant, il est satisfait s'agissant de la question des seuils. Sur les amendements défendus par Mme Grelier, qui visent à modifier les conditions d'amendement du schéma par la commission départementale de la coopération intercommunale, le fait d'aller vers une majorité simple des suffrages exprimés me pose problème. Je renvoie aux arguments avancés tout à l'heure par Mme Battistel : dans certains départements, la majorité de la CDCI, en raison de sa sociologie et de sa composition, pourrait prendre parti contre une catégorie d'intercommunalités.

En revanche, l'amendement n° 905 rectifié, qui prévoit une majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition qu'ils représentent la moitié des membres, me paraît de bon aloi. En effet, il s'agit d'une première simplification qui préserve la prise de décision avec une majorité qualifiée des suffrages exprimés suffisamment représentative de par la condition relative à la moitié des membres de la CDCI. Je demande donc à Mme Grelier de retirer ses amendements

n° 886 et 891 rectifié. En ce qui concerne l'amendement n° 905 rectifié, la commission s'en remet en effet à la sagesse de l'Assemblée.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Même avis : je demande également le retrait des amendements n° 886 et 891 rectifié au profit de l'amendement n° 905 rectifié.

**Mme la présidente.** Monsieur Martial Saddier, retirez-vous votre amendement n° 689 ?

**M. Martial Saddier.** Oui.

*(L'amendement n° 689 est retiré.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Estelle Grelier.

**Mme Estelle Grelier.** Je remercie M. le rapporteur ainsi que Mme la ministre de cet assouplissement important des conditions de délibération au sein des CDCI. Je rappelle qu'un certain nombre de schémas n'avaient pu être approuvés au motif qu'ils n'avaient pas recueilli la majorité des deux tiers des membres parce qu'il ne s'était pas avéré possible de les amender. Nous sommes des décentralisateurs, en particulier tous les députés qui siègent ce soir : nous faisons confiance aux élus. Je remercie Olivier Dussopt d'avoir trouvé ce bon compromis et de l'avoir soutenu. Je retire donc les amendements n° 886 et 891 rectifié au profit de l'amendement n° 905 rectifié.

**M. Martial Saddier.** Il s'agit déjà d'une avancée.

*(Les amendements n° 886 et 891 rectifié sont retirés.)*

*(L'amendement n° 905 rectifié est adopté à l'unanimité.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Martial Saddier, pour soutenir l'amendement n° 150.

**M. Martial Saddier.** Il est défendu.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** La commission des lois a rétabli la date du 31 décembre 2015 alors que le Sénat avait prévu que les schémas soient adoptés avant le 31 décembre 2016. En conséquence, vous imaginez bien que l'avis de la commission ne peut qu'être défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Même avis.

**Mme la présidente.** Monsieur Saddier, maintenez-vous votre amendement ?

**M. Martial Saddier.** Oui.

*(L'amendement n° 150 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Colette Capdevielle, pour soutenir l'amendement n° 1915.

**Mme Colette Capdevielle.** Défendu.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Olivier Dussopt, rapporteur.** Défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu**, *ministre*. Même avis.

*(L'amendement n° 1915 est retiré.)*

**Mme la présidente**. La parole est à M. Razzy Hammadi, pour soutenir l'amendement n° 1920.

**M. Razzy Hammadi**. Il est défendu.

**Mme la présidente**. Quel est l'avis de la commission ?

**M. Olivier Dussopt**, *rapporteur*. Défavorable.

**Mme la présidente**. Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu**, *ministre*. Même avis.

*(L'amendement n° 1920 est retiré.)*

**Mme la présidente**. La parole est à M. Razzy Hammadi, pour soutenir l'amendement n° 1909.

**M. Razzy Hammadi**. Il a été porté par Mme Laclais qui nous a sensibilisés à la situation des zones de montagne. Cet amendement n'est donc pas retiré.

**Mme la présidente**. Quel est l'avis de la commission ?

**M. Olivier Dussopt**, *rapporteur*. Il est très largement satisfait : l'avis de la commission est donc défavorable. Mme Laclais défend en effet un seuil de 5 000 habitants : or l'Assemblée a adopté, au début de l'article 14, une disposition le respectant.

**M. Michel Piron**. Nous sommes comblés.

**Mme la présidente**. Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu**, *ministre*. Même avis. Cet amendement est satisfait.

*(L'amendement n° 1909 est retiré.)*

*(L'article 14, amendé, est adopté.)*

**Mme la présidente**. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

#### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**Mme la présidente**. Prochaine séance, ce soir, à vingt et une heures trente :

Suite de la discussion du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

La séance est levée.

*(La séance est levée à vingt heures.)*

*La Directrice du service du compte rendu de  
la séance de l'Assemblée nationale*

CATHERINE JOLY