

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

207^e séance

Compte rendu intégral

2^e séance du lundi 31 mai 2010

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



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

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE MME DANIELLE BOUSQUET

1. Réforme des collectivités territoriales (suite) (n° 2516) (p. 3849)

Après l'article 6 (p. 3849)

Amendement n° 328 rectifié : M. Dominique Perben, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Suspension et reprise de la séance (p. 3849)

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Suspension et reprise de la séance (p. 3849)

Rappel au règlement (p. 3849)

M. Bernard Derosier.

Reprise de la discussion (p. 3850)

Amendement n° 328 rectifié (*suite*) : M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales.

Article 6 *bis* (p. 3850)

Amendement n° 435 : M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ; M. Gilles Carrez.

Article 6 *ter* (p. 3852)

Amendements n° 144, 145, 125, 139.

Après l'article 6 *ter* (p. 3853)

Amendements n° 357, 358.

Article 7 (p. 3853)

M. Étienne Blanc.

Amendements n° 329, 388, 127, 585 : M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.

Rappel au règlement (p. 3858)

M. Daniel Garrigue.

Reprise de la discussion (p. 3858)

Amendement n° 585 (*suite*).

Amendements n° 230, 442, 129.

Avant l'article 8 (p. 3860)

Amendements n° 517, 515, 516.

Article 8 (p. 3861)

Amendements identiques n° 131 et 447.

Amendements n° 449, 132 avec le sous-amendement n° 593.

Rappel au règlement (p. 3865)

M. Daniel Garrigue.

Reprise de la discussion (p. 3865)

Amendement n° 132 avec le sous-amendement n° 593 (*suite*).

Amendements n° 282 et 138 rectifié.

Amendements identiques n° 94 et 134.

Amendement n° 150.

Amendements identiques n° 140 et 446.

Amendements n° 453, 175, 454, 455, 456, 463.

Amendements identiques n° 135 et 465.

Amendements n° 141, 143.

Amendement n° 137 et amendements identiques n° 436 et 472.

Amendement n° 38.

Article 8 *bis* (p. 3873)

Article 9 (p. 3873)

Après l'article 9 (p. 3873)

Amendement n° 176.

2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 3874)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE MME DANIELLE BOUSQUET,

vice-présidente

Mme la présidente. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à vingt et une heures trente.)

1

RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Suite de la discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, de réforme des collectivités territoriales (nos 2280, 2516, 2459, 2510).

Le temps de parole restant pour la discussion de ce texte est de neuf heures dix minutes pour le groupe UMP, dont 107 amendements restent en discussion, huit heures vingt-cinq minutes pour le groupe SRC, dont 114 amendements restent en discussion, quatre heures cinquante-huit minutes pour le groupe GDR, dont quatre-vingt-deux amendements restent en discussion, et cinq heures neuf minutes pour le groupe Nouveau Centre, dont sept amendements restent en discussion.

DISCUSSION DES ARTICLES (SUITE)

Mme la présidente. Vendredi, l'Assemblée a poursuivi l'examen des articles, s'arrêtant à l'amendement n° 328 rectifié portant article additionnel après l'article 6.

Après l'article 6

Mme la présidente. La parole est à M. Marc Dolez, pour défendre l'amendement n° 328 rectifié.

M. Marc Dolez. L'une des conditions actuelles pour créer une communauté d'agglomération est d'avoir une commune d'au moins 15 000 habitants dans le périmètre retenu. Or il existe des agglomérations, c'est-à-dire des périmètres importants et denses de manière continue, qui ne disposent pas d'une commune de 15 000 habitants. C'est la raison pour laquelle nous proposons d'abaisser le seuil à 10 000 habitants. Tel était d'ailleurs le sens d'une proposition de loi que notre collègue Jean-Jacques Candelier avait déposé l'année dernière.

Mme la présidente. La parole est à M. Dominique Perben, 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 cet amendement.

Dominique Perben, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. La commission a émis un avis défavorable. Le Sénat a déjà abaissé le seuil requis pour créer une communauté d'agglomération. Il ne nous paraît pas nécessaire d'aller plus loin.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Madame la présidente, la commission demande cinq minutes de suspension de séance.

M. Bernard Derosier. Est-ce pour examiner l'amendement ?

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire. Oui, monsieur Derosier !

Suspension et reprise de la séance

Mme la présidente. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt et une heures trente-cinq, est reprise à vingt et une heures quarante.)

Mme la présidente. La séance est reprise.

La parole est à M. le président de la commission des lois.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Madame la présidente, je demande à nouveau cinq minutes de suspension de séance. (Exclamations sur les bancs du groupe SRC.)

M. Bernard Derosier. Le débat va durer plus longtemps que prévu !

M. Alain Néri. Notre séance va s'appeler *Le dernier métro à Paris* !

M. Bernard Roman. Ce ne sera pas fini jeudi à ce rythme-là !

Suspension et reprise de la séance

Mme la présidente. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt et une heures quarante, est reprise à vingt et une heures quarante-cinq.)

Mme la présidente. La séance est reprise.

Rappel au règlement

Mme la présidente. La parole est à M. Bernard Derosier, pour un rappel au règlement.

M. Bernard Derosier. Fondé sur l'article 58, qui organise nos travaux.

Madame la présidente, nous avons été conviés ce soir à vingt et une heures trente; il est vingt et une heures quarante-cinq et nous n'avons pas encore vraiment repris l'examen des articles dans la suite du débat. Tout cela parce que M. le président de la commission des lois a prétexté, au nom de la commission des lois, qu'il devait on ne sait trop quoi faire pendant deux suspensions de séance successives.

M. Philippe Martin. C'est scandaleux!

M. Bernard Derosier. Je trouve que c'est un abus de pouvoir de sa part...

M. Bernard Roman. Caractérisé!

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Je ne me permettrais pas!

M. Bernard Derosier. ...car à aucun moment il n'a réuni la commission des lois pendant ces deux suspensions de séance.

Il s'est contenté de compter – nous avons vu qu'il savait le faire – le nombre de députés dans les rangs de l'UMP, et il a constaté que la majorité était en infériorité numérique par rapport à l'opposition.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Il ne s'agit pas d'un rappel au règlement. Notre collègue divague, il a mal compté!

M. Bernard Derosier. Pour faire face à l'inconséquence de l'UMP à l'égard de ce texte, nous avons été privés de quinze minutes de débat. J'ai presque envie de demander une suspension de séance d'un quart d'heure, mais cela retarderait nos travaux et je ne le ferai donc pas.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Les mathématiques sont importantes!

M. Bernard Derosier. Je voulais simplement souligner le fait que c'est la carence de l'UMP à l'égard de ce texte qui nous a fait perdre un quart d'heure. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

Mme la présidente. Je prends acte de vos remarques, monsieur Derosier. Je vous remercie.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Il ne le méritait pas!

Reprise de la discussion

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales, pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 328 rectifié.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Avis défavorable, madame la présidente.

Huit amendements ont été déposés dans le but d'abaisser les seuils démographiques de création d'une communauté d'agglomération: l'un de M. Chassaing, portant article additionnel après l'article 6, celui dont nous discutons; et sept amendements à l'article 6 *ter*.

Le Gouvernement entend ne s'exprimer qu'une seule fois pour rappeler que la conduite d'un projet de développement urbain à l'origine de la création d'une communauté d'agglomération suppose une population minimale suffisamment importante.

C'est la raison pour laquelle il est prévu que les communes qui se regroupent pour former une communauté d'agglomération doivent rassembler au minimum 500 000 habitants.

La législation actuelle est d'ailleurs assez ouverte puisqu'elle exige que la commune centre compte au moins 15 000 habitants, sauf s'il s'agit du chef-lieu du département – il existe quelques cas de ce type en France.

Voilà l'argument du Gouvernement pour justifier son avis défavorable.

(L'amendement n° 328 rectifié n'est pas adopté.)

Article 6 bis

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 435 de M. Philippe Vigier, tendant à la suppression de l'article.

Vous avez la parole, mon cher collègue.

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Madame la présidente, messieurs les ministres, mes chers collègues, chacun se souvient que j'avais plaidé pour que le seuil de création des métropoles soit fixé à 600 000 habitants.

Je rappelle que le texte initial du Gouvernement prévoyait un seuil de 450 000 habitants et que c'est celui-là qui a été retenu à l'issue de nos débats de vendredi dernier.

Parallèlement, le seuil des communautés urbaines était fixé à 500 000 habitants, c'est-à-dire qu'une agglomération devenait communauté urbaine dès lors qu'elle franchissait ce seuil. Le Sénat l'a abaissé à 450 000 habitants.

Afin que la pyramide des collectivités soit bien respectée, il me semblait important de différencier les seuils de population des communautés urbaines et des métropoles. Celui des métropoles ayant été fixé à 450 000 habitants, je pense que je dois retirer mon amendement, sinon la situation serait un peu anachronique...

M. Michel Piron. Plus contradictoire qu'anachronique!

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis ...car le seuil de la métropole serait à 450 000 habitants et celui de la communauté urbaine à 500 000.

Je profite de la présence du rapporteur général...

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. De l'excellent rapporteur général!

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. Bien entendu! J'ai attiré l'attention de mes collègues...

M. Gilles Carrez. En vain!

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. ...sur le fait que l'abaissement du seuil de transformation des communautés d'agglomération en communautés urbaines représentait un appel d'air qui allait coûter 7 millions d'euros dès cette

année. Comme quatre agglomérations tutoient les 420 000 à 430 000 habitants, elles vont très rapidement devenir communautés urbaines et métropoles.

Dans le cadre de l'enveloppe normée, cette dotation de plus en plus importante signifie que les autres collectivités seront moins aidées au travers de la péréquation.

Mais je n'ai pas été entendu par mes collègues : je retire donc mon amendement.

M. Bernard Derosier. Tout ça pour ça !

Mme la présidente. La parole est à M. Bernard Roman.

M. Bernard Roman. Je comprends les hésitations de notre collègue qui retire un amendement – somme toute assez cohérent – qu'il avait déposé, face à une disposition qui n'est pas tout à fait aussi cohérente même si elle traduit le souci du législateur de ne pas exclure Strasbourg de la liste des éventuelles métropoles.

Cela dit, s'agissant des communautés urbaines, la question ne se posait pas pour Strasbourg, qui en était déjà une en 1966, bien avant le vote de la loi de 1999.

Cependant, monsieur le rapporteur, messieurs les ministres, je pense qu'un point mériterait d'être clarifié. Si une communauté urbaine décide de s'élargir avec des communautés d'agglomération voisines, voire des communautés de communes voisines, pour devenir une métropole, que se passe-t-il sur le plan institutionnel ?

Il est prévu que les pouvoirs des communes sont récupérés par la métropole. Que se passe-t-il institutionnellement au regard des pouvoirs des communautés de communes, des communautés d'agglomération et de la communauté urbaine ?

Pour la communauté urbaine, il n'y a pas de difficultés. Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, la loi a-t-elle prévu ce qui allait se passer ?

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. Mais j'ai retiré mon amendement !

M. Bernard Roman. Il me semble que les choses sont claires et réglées en ce qui concerne les communes et la communauté urbaine au sein de la métropole. Mais en ce qui concerne les communautés de communes et les communautés d'agglomération qui, éventuellement, pourraient se joindre à une communauté urbaine pour former une métropole, je ne suis pas sûr que l'ensemble des champs ait été étudié.

Mme la présidente. Retirez-vous néanmoins votre amendement, monsieur Vigier ?

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. Oui, madame la présidente !

(L'amendement n° 435 est retiré.)

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

M. Dominique Perben, rapporteur. Je vais répondre d'un mot, parce que M. Roman se posait déjà cette question il y a trois jours, et je ne voudrais pas que ça tourne à l'angoisse.

Il s'agit d'une interprétation personnelle qui n'engage que moi, mais il me semble que les pouvoirs de la communauté d'agglomération et de la communauté de communes disparaissent alors en un instant et que, dans le moment qui suit,

les communes redonnent à la communauté urbaine ou à la métropole les pouvoirs qu'elles avaient récupérés en totalité durant un quart de seconde.

La situation ne présente donc aucune espèce de difficulté. Il n'y a pas besoin de légiférer spécialement sur ce point, me semble-t-il. Le Gouvernement, éclairé par ses nombreux conseillers, a peut-être un avis différent. À mon avis, cela ne pose aucune difficulté.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. M. Vigier a posé à plusieurs reprises la semaine dernière des questions très justes, notamment sur l'augmentation éventuelle du nombre de communautés urbaines du fait de la modification du seuil. Rouen et d'autres villes pourraient ainsi prétendre à ce statut.

Au moment du vote de la loi de finances, rien n'interdirait de définir une enveloppe contrainte pour les communautés urbaines. Au cas où de nouvelles venues émargeraient à cette enveloppe des communautés urbaines, il faudrait partager. Ce serait la sagesse.

Le vote que nous avons fait était légitime pour notre pays : faire en sorte que la France – Strasbourg en l'occurrence – ne soit pas écartée. Pour la loi de finances, la sagesse serait de concilier cet intérêt général avec une enveloppe normée au niveau des communautés urbaines, afin d'éviter que d'autres collectivités ou d'autres formes d'intercommunalités viennent financer cette opération.

Mme la présidente. La parole est à M. Gilles Carrez.

M. Gilles Carrez. Je voudrais faire un rappel car la question s'est posée il y a deux ans. Deux communautés d'agglomération avaient franchi le seuil de 500 000 habitants et étaient en mesure de se transformer en communautés urbaines : Nice et Toulouse.

Dans sa sagesse, l'Assemblée nationale a décidé que ces deux communautés d'agglomération ne rallieraient pas, en termes de montant de DGF par habitant, la dotation moyenne des communautés urbaines, mais bénéficieraient d'une dotation intermédiaire.

M. Michel Piron. Exactement !

M. Gilles Carrez. Elles sont donc passées de 40 à 60 euros par habitant, au lieu d'avoir quelque 80 euros par habitant.

De ce fait, nous avons protégé en particulier les petites communes rurales.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Absolument !

M. Gilles Carrez. L'enveloppe étant contrainte, il faut veiller à ce que de nouvelles intercommunalités comptant un très grand nombre d'habitants – donc plutôt en zone urbaine – ne viennent diminuer les dotations déjà inférieures des petites communes.

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Bernard Roman.

M. Bernard Roman. Un dernier mot, une fois n'est pas coutume, pour abonder totalement dans ce sens.

Il existe une grande différence entre les textes adoptés par le passé comme la loi de 1999 et ce que nous faisons aujourd'hui, y compris pour compléter une démarche que nous soutenons, l'intercommunalité, et couvrir tout le territoire d'intercommunalités.

La loi de 1999 comportait des incitations financières au regroupement, comme Bernard Derosier le soulignait. Elles étaient plus intéressantes pour les communautés urbaines, mais elles existaient aussi à un moindre niveau pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes.

Aujourd'hui, il n'y en a plus. Comme l'indiquent M. Warsmann ou M. Carrez, il est tout à fait possible d'exclure les communes qui se regrouperaient du profit d'incitations qui n'existent pas dans le texte lui-même.

(L'article 6 bis est adopté.)

Article 6 ter

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 144.

La parole est à M. Jacques Valax.

M. Jacques Valax. Cet amendement répond à un souci d'équité juridique entre les territoires. L'exposé des motifs est relativement long; je vais essayer d'en faire la synthèse.

La loi du 12 juillet 1999 a redéfini à juste titre l'étagement démographique des EPCI à fiscalité propre. Cette volonté de structuration permet de comprendre les conditions nécessaires à la mise en place d'une communauté d'agglomération.

Trois critères cumulatifs doivent être respectés : la communauté d'agglomération partage avec les deux autres types de communautés la nécessité d'avoir un périmètre d'un seul tenant et sans enclave; une communauté d'agglomération se doit de regrouper un minimum de 50 000 habitants; elle doit comporter au minimum une commune centre d'au moins 15 000 habitants.

La plupart de ces critères sont pertinents si l'on excepte une seule difficulté induite par le dernier d'entre eux. En effet, si la nécessité d'un seuil de 15 000 habitants se comprend de telle façon que les agglomérations soient polarisées autour d'un centre, retenir uniquement le cadre communal constitue un réel problème.

Une telle définition restrictive ne rend pas compte des caractéristiques de certains espaces pour lesquels la population est polarisée sur plusieurs entités communales. Dans ce cas précis, le caractère urbain d'un territoire, défini par la continuité de son tissu bâti, n'est pas mobilisé.

Je ne reviens pas sur le fait que ce critère de tissu bâti est retenu par l'INSEE. Je dis simplement qu'il est devenu indispensable de retenir ce critère dans la communauté d'agglomération. L'insertion de cette condition au sein de la loi aurait des effets juridiques qui viendraient corriger les désagréments que subissent ces communautés du fait de leur situation spécifique.

Il ne s'agit d'ailleurs pas tout à fait d'un problème financier, les quelques communautés de communes concernées par le présent amendement bénéficiant déjà quasiment toutes d'une DGF bonifiée.

En revanche, dans l'hypothèse où vous adopteriez cet amendement, toujours dans un souci juridique entre les territoires, il est essentiel que, dans la définition de la communauté d'agglomération, la notion de commune centre soit complétée. Elle serait ainsi définie comme un ensemble de communes présentant un caractère urbain, c'est-à-dire présentant une continuité du tissu bâti – pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions – et dont chacune des communes formant cet ensemble possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie.

Cette disposition permettrait d'accorder aux communautés concernées la possibilité – car il s'agit uniquement d'une possibilité – d'adopter cette forme si elles le souhaitent et quand elles respectent tous les critères.

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

M. Dominique Perben, rapporteur. La commission a rejeté cet amendement, au sujet duquel je ferai une remarque également valable pour l'amendement suivant.

La discontinuité entre les différents statuts n'est pas aussi nette que vous le suggérez, monsieur Valax. Les communautés de communes peuvent, si elles le souhaitent, intégrer davantage les compétences communales, et d'ailleurs aller très loin dans cette voie. Bien sûr, s'il s'agit de récupérer des sommes provenant de la DGF, c'est une autre affaire; mais je n'ose imaginer que c'est là leur motivation. Si c'était néanmoins le cas, il faudrait être très attentif à ce que dit Gilles Carrez.

Vouloir ainsi réduire les seuils les uns après les autres a quelque chose de très artificiel. La loi Chevènement a défini une cohérence d'ensemble,...

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Absolument !

M. Dominique Perben, rapporteur. ...à laquelle il faut se tenir, d'autant que le Sénat a déjà légèrement modifié les choses; le reste relève de la recherche d'opportunités financières.

(L'amendement n° 144, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 145.

La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. L'amendement est défendu.

(L'amendement n° 145, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 125.

La parole est à M. Olivier Dussopt.

M. Olivier Dussopt. Il s'agit d'un amendement de cohérence.

Lors de l'examen en première lecture, le Sénat a ramené le seuil de création d'une communauté d'agglomération de 50 000 à 30 000 habitants lorsque le chef-lieu du département est situé dans le périmètre de ladite communauté. Or il arrive que la ville la plus importante ne soit pas le chef-lieu; en ce cas, cette ville serait exclue de la mesure, alors même qu'elle constitue souvent le cœur d'une intercommunalité. Certains chefs-lieux ne comptent en effet guère plus de 8 000 ou 9 000

habitants, et ne pourront jamais atteindre 30 000 habitants, contrairement à des villes dites secondaires de 15 000 à 20 000 habitants.

Eu égard au petit nombre de départements concernés, nous proposons de compléter l'avancée votée au Sénat par les mots : « ou la commune la plus peuplée du département ».

(L'amendement n° 125, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 139.

La parole est à M. Alain Cacheux.

M. Alain Cacheux. Il s'agit d'un autre cas de figure que pour l'amendement précédent : celui d'une agglomération de plus de 50 000 habitants dans laquelle la commune centre réunit moins de 15 000 habitants.

Il existe en effet une autre réalité que la limite administrative : l'aire urbaine, définie par l'INSEE. Nous proposons que, si cette aire urbaine dépasse 20 000 habitants, toute agglomération de plus de 50 000 habitants puisse avoir le statut de communauté d'agglomération.

(L'amendement n° 139, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 6 ter est adopté.)

Après l'article 6 ter

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements, n° 357 et 358, portant articles additionnels après l'article 6 ter.

La parole est à M. Michel Hunault.

M. Michel Hunault. Je veux, avec ces deux amendements, poser une question pragmatique. Certains conseils généraux, conseils régionaux et métropoles sont parfois amenés à créer, dans le cadre de l'aménagement du territoire, des sociétés d'économie mixte ou des syndicats mixtes.

Le conseiller territorial siègera tantôt au conseil général, tantôt au conseil régional ; or les articles que notre assemblée a adoptés à la fin de la semaine dernière prévoient des compétences spécifiques. Quel sera le devenir de ce qui existe ? Comment entend-on encadrer la création de telles structures, qui ont des vocations bien spécifiques ? Notre démocratie locale aurait intérêt à la transparence ; c'est pourquoi je propose de publier le budget et les comptes des sociétés d'économie mixte et des syndicats mixtes des collectivités.

Je ne sais si ces deux amendements sont à leur place dans le texte ; mais la question qu'ils posent mérite, je pense, d'être posée dans ce débat.

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

M. Dominique Perben, rapporteur. la commission a repoussé ces deux amendements pour des raisons de complexité. Les rythmes de vote des budgets, par exemple, ne sont pas forcément les mêmes.

On peut certes travailler à l'idée que vous suggérez, monsieur Hunault. Le risque existe, c'est vrai, de voir les collectivités ne pas contrôler d'assez près les sociétés

d'économie mixte et les syndicats mixtes. Mais le dispositif que vous proposez, je le répète, nous est apparu trop complexe.

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

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Nous souhaitons que M. Hunault retire ses deux amendements ; faute de quoi le Gouvernement y serait lui aussi défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Hunault.

M. Michel Hunault. J'entends bien votre invitation, monsieur le secrétaire d'État, et je vais retirer mes amendements. Reste que M. le rapporteur a signalé qu'ils posaient une vraie question, même si leur rédaction lui est apparu trop complexe : dont acte, mais, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le rapporteur, vous savez bien que la création de telles sociétés mérite une certaine transparence.

Je retire donc mes amendements, tout en notant que M. le rapporteur est prêt à travailler sur le sujet.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Le Gouvernement est prêt à faciliter la création d'un groupe de travail sur cette question.

M. Michel Hunault et M. Michel Piron. Très bien !

(Les amendements n° 357 et 358 sont retirés.)

Article 7

Mme la présidente. La parole est à M. Étienne Blanc, inscrit sur l'article 7.

M. Étienne Blanc. Je souhaite dire quelques mots d'une question liée aux pôles métropolitains, dont on craint parfois qu'ils se substituent aux métropoles ou détournent les lignes directrices du présent texte.

Nous sommes un certain nombre à penser que ces pôles sont utiles, notamment dans les zones frontalières. Dans le cadre de la mission sur les zones frontalières que je mène avec Mme Fabienne Keller, sénateur du Bas-Rhin, je constate que, dans ces zones, le territoire français est souvent mal organisé, ce qui entraîne deux difficultés. La première tient à la négociation avec le pays voisin, difficulté accrue lorsqu'une métropole est installée sur la frontière. C'est le cas dans le Genevois et près de la Belgique, avec la proximité de Bruxelles, ville organisée comme une métropole. Or, si l'on ne prend pas en compte la population du pays voisin, il est impossible de constituer une métropole car on reste en deçà des seuils.

La seconde difficulté concerne le seuil requis pour constituer un pôle métropolitain, qui nous a semblé trop élevé. Ainsi, dans le Genevois, il n'existe aucune intercommunalité de plus de 75 000 habitants. Nous avons donc proposé, dans le cadre de la mission, que ce seuil soit revu, et c'est avec beaucoup de satisfaction que nous découvrons l'amendement du Gouvernement visant à l'abaisser : cela permettra la constitution de pôles métropolitains dans les secteurs frontaliers.

Ayant beaucoup travaillé sur ce sujet avec Martial Saddier, j'ai constaté qu'une telle mesure était indispensable non seulement pour l'organisation des transports publics, mais aussi pour l'aménagement du territoire et l'occupation de nos sols : compte tenu des différences de prix au mètre carré, si nous ne

nous organisons pas, notre sol est occupé de façon désordonnée, ce qui pose d'importants problèmes. Je suis donc heureux que Martial Saddier et un certain nombre de nos collègues aient été entendus, et qu'un régime particulier soit prévu pour les zones frontalières; cette disposition, je le répète, était essentielle pour l'aménagement de ces zones particulièrement sensibles.

Mme la présidente. Nous en venons aux amendements à l'article 7.

Je suis saisie d'un amendement n° 329, tendant à la suppression de cet article.

La parole est à M. Marc Dolez.

M. Marc Dolez. Nous proposons de supprimer l'article 7, qui a pour objet la création d'un nouveau type d'établissement, le « pôle métropolitain », dont il faut bien dire qu'il ressemble à un lot de consolation pour les intercommunalités de plus de 300 000 habitants écartées du cercle des métropoles.

Nous pensons que ces pôles contribueront au démantèlement de nos départements et de nos régions; c'est pourquoi nous y sommes résolument opposés. Au surplus, pour mettre en place cette nouvelle forme d'intercommunalité, ni les communes qui la composent ni les départements et régions concernés ne seront consultés, contrairement à ce que prévoyait le texte issu du Sénat.

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

M. Dominique Perben, rapporteur. Défavorable. Le pôle métropolitain est la formalisation d'un dispositif qui pourrait déjà exister: cela fait un certain temps que, dans nos différentes régions et avec quelques résultats, nous travaillons à la création de réseaux de villes. Il s'agit d'aller un peu plus loin, sous une forme juridique nouvelle. Il serait donc tout à fait regrettable de supprimer l'article, plusieurs agglomérations multipolaires étant intéressées par la disposition qu'il contient. J'ajoute que celle-ci repose sur le volontariat: que certains territoires se constituent en pôles métropolitains ne peut gêner ceux qui ne le font pas.

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

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Défavorable également.

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Valax.

M. Jacques Valax. Le texte dont nous débattons poursuivait, paraît-il, des objectifs de simplification et de clarification, en ce qu'il devait supprimer un certain nombre de couches du millefeuille territorial. Cet article nous apporte la démonstration flagrante qu'il n'en est rien. Ainsi, à Toulouse, le pôle métropolitain recouvrira, à quelques hectares près, le territoire du département.

En supposant que vous ayez bel et bien eu l'intention de réformer, il eût été beaucoup plus facile, crédible et nécessaire d'aller jusqu'au bout de votre démarche, de dresser un clair constat de la réalité, de décider de supprimer une strate avant d'en créer une nouvelle, voire de réduire le département à la portion congrue. Je suis au regret de constater que, au contraire, vous ajoutez une couche à l'empilement administratif que vous critiquez pour justifier votre prétendue réforme.

Mme la présidente. La parole est à M. Bernard Roman.

M. Bernard Roman. Dans le droit fil de la dernière intervention, et quitte à me répéter – mais comme dit M. Cacheux, mieux vaut se répéter que se contredire –, je voudrais reposer la question du devenir des intercommunalités qui décident de fusionner dans un pôle métropolitain. Sans doute, vous me ferez la même réponse, et je vous prendrai alors à témoin d'une anomalie par rapport à vos objectifs. Ce texte tâche d'introduire un peu de démocratie dans l'intercommunalité, en proposant d'impliquer les citoyens dans la désignation des membres des intercommunalités, par le fléchage ou par toute autre mesure. Toutefois, si un pôle métropolitain se crée, ses élus n'auront pas reçu l'onction du suffrage universel pour y siéger, mais pour siéger dans une autre intercommunalité. Ainsi, tout en ajoutant une strate et en complexifiant, comme le dit M. Valax, vous donnez la parole aux citoyens pour rien: en effet, une fois qu'ils ont désigné leurs représentants à la communauté d'agglomération, vous leur annoncez que c'est terminé, qu'il n'y a plus de communauté d'agglomération, mais un établissement public désigné au quatrième degré, qui reprend à son compte toutes les compétences que les électeurs avaient pourtant déléguées, par leurs bulletins de vote, à quelques élus. Quand on songe aux objectifs qui ont été affichés, on ne peut que trouver la situation ubuesque.

(L'amendement n° 329 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 388.

La parole est à Mme Marylise Lebranchu.

Mme Marylise Lebranchu. Il s'agit d'un amendement de repli. Tout ce qui vient d'être dit sur cette nouvelle strate est très juste: elle est complexe et va faire le bonheur des étudiants en droit. Vous voulez que les pôles métropolitains définissent les actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique ou de transports. Il faudrait, dans ce cas, retrouver un minimum de rationalité et de lisibilité, et, en cette période de difficultés financières, chercher à réaliser quelques économies – puisque vous dites avoir ce souci. Aussi, dans cette double nécessité, ne serait-il pas intéressant de ne pas séparer arbitrairement le développement des espaces urbains ainsi réunis et celui des territoires dans lesquels ils s'inscrivent? Les réseaux de villes, dont parlait un de nos collègues, ont mené des études, mis en œuvre des projets d'aménagement globaux – par exemple pour les transports –, mais en aucun cas ils n'ont agi sans prendre en compte l'aire rurale ou périurbaine qui les entourait. Quitte à aller contre le cours de l'histoire, il faudrait au moins qu'on puisse avoir une cohérence avec les schémas régionaux et départementaux, s'ils existent, pour qu'on n'assiste pas à des politiques incohérentes, parfois antagonistes, en tout cas très onéreuses. Je ne vois pas comment le citoyen va se retrouver dans tout cela.

M. Alain Cacheux. Très juste, très convaincant!

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

M. Dominique Perben, rapporteur. La commission a émis un avis défavorable. Prenons garde d'introduire une forme de tutelle des régions et des départements sur les ensembles urbains – cette remarque vaut pour cet amendement et le suivant. Il faut maintenir un équilibre entre les collectivités. Conditionner le pôle métropolitain, d'une façon directe ou indirecte, par un accord du département et de la région, serait une erreur.

Mme Marylise Lebranchu. Ce n'est pas ce que j'ai dit!

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

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Défavorable. Ces pôles métropolitains ont été proposés – avec, c'est vrai, un seuil de population plus élevé dans le projet initial du Gouvernement, mais le Sénat a abaissé le chiffre – pour répondre à une forte demande. Il ne s'agit pas, comme on l'a dit, d'une strate supplémentaire, ni d'un échelon de plus. C'est un syndicat mixte, pas un EPCI. Certains maires – et non des moindres – ont eu envie de créer des pôles métropolitains pour se doter de plusieurs de grands équipements, de grandes infrastructures, et quelques projets sont en cours. C'est le cas, vous le savez, madame Lebranchu, en Lorraine, autour de Metz, de Nancy, de Thionville et d'Épinal. C'est aussi le cas à Lyon, avec Grenoble et Saint-Étienne.

M. Régis Juanico. Lyon et la banlieue de Saint-Étienne !

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Vous le savez bien, M. Collomb, maire de Lyon, s'est largement exprimé à ce sujet. Je suppose qu'il vous a consulté. *(Sourires)*.

M. Olivier Dussopt. Il n'a pas toujours raison !

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Je suppose – et j'espère – qu'il a aussi consulté le maire de Grenoble. En tout cas, il a pris longuement la parole au Sénat pour défendre l'idée d'une métropole lyonnaise et d'un pôle métropolitain, notamment pour des grands équipements structurants.

C'est en Lorraine que le projet de coopération est le plus avancé entre les quatre villes que j'ai citées. Je voulais donc rappeler ce qui était à l'origine de la création de ces pôles métropolitains.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marylise Lebranchu.

Mme Marylise Lebranchu. Monsieur le rapporteur, monsieur le secrétaire d'État, si les pôles métropolitains sont créés, il convient au moins que les schémas régionaux – puisque le nouveau texte n'efface pas totalement la loi de 2004 – soient opposables aux perspectives de ces pôles. Nous sommes bien dans un cas de discontinuité territoriale possible. Vous avez parlé de réseaux de villes. Aujourd'hui, rien n'empêche un réseau de villes de se constituer en pôle de ce type et d'engager une politique sur les énergies renouvelables, sur les transports, alors qu'un schéma régional existe à côté. Nous demandons simplement – mais c'est une position de repli – qu'il y ait cohérence entre les schémas régionaux, en particulier lorsqu'ils sont de droit, et les pôles.

Vous prétendez avoir une démarche de simplification. Si les départements ont choisi un schéma de cohérence en matière de collèges, de structuration de la périphérie de l'enseignement de ce type, les pôles métropolitains seront-ils obligés de s'y référer ou ont-ils le droit d'en faire un autre ? La cohérence sera-t-elle obligatoire ?

M. Bernard Roman. Bonne question !

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

M. Jean-Louis Gagnaire. Cet article mérite qu'on s'y arrête : la complexification croissante de la loi va entraîner une mise en panne des collectivités territoriales. Les élus locaux n'ont pas toutes les qualités, mais, responsables devant leurs électeurs, ils ont au moins le mérite d'aller faire valider leur action en se soumettant à la loi des urnes. Or, avec ces pôles

métropolitains, la régulation démocratique ne sera pas possible, en raison même de la superposition de systèmes qui ne seront pas régulés.

Dans l'exercice d'un autre mandat, j'observe que, lorsque des systèmes antagonistes sont en présence, tout peut partir à hue et à dia. Il est ainsi très difficile de faire converger les points de vue des agglomérations, des conseils généraux, des régions. Certains schémas – notamment le schéma régional de développement économique – doivent être validés par l'État, ce qui n'est pas absurde, dans la mesure où cela permet de vérifier que l'on va bien dans le bon sens. Si chacun pratique la politique qu'il entend mener, en fonction d'arguments de territoire qui ne sont pas forcément tous valables, nous risquons de mettre des années à nous en remettre. L'action des collectivités territoriales entrera ainsi dans une forme d'hibernation jusqu'en 2014, car plus rien ne sera régulé et toutes les collectivités seront dans l'attente, jusqu'au prochain renouvellement électoral. Cet amendement de repli demande que les collectivités travaillent en cohérence les unes avec les autres : c'est un minimum, sinon ce sera la gabegie organisée et nous reviendrons en arrière, à l'époque intermédiaire où l'État ne régulait plus vraiment et où les collectivités n'étaient pas complètement autonomes.

Monsieur le secrétaire d'État, certains maires peuvent bien soutenir certains points de vue : nous sommes ici à l'Assemblée nationale et nous devons essayer de défendre l'intérêt général, supracommunal si possible.

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. M. Collomb est populaire, il est aimé à Lyon !

(L'amendement n° 388 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 127.

La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Il faut simplifier le millefeuille, nous a dit le Président de la République.

M. Patrick Roy. C'est raté !

M. Bernard Derosier. Simplifions, simplifions, simplifions ! Ils sont trois ministres à suivre le texte, et chacun a dit : simplifions ! Au bout du compte, après avoir créé les métropoles, on nous propose de créer les pôles métropolitains. Où va-t-on s'arrêter dans cette simplification à l'envers ? Certaines communautés d'agglomération ont déjà choisi de s'appeler « métropoles », quand bien même, dans la même région, une communauté principale jouait vraiment le rôle de métropole régionale. Mais le mot « métropole » produit son effet sur les cartes de visite ! Nous aurons donc les vraies métropoles, les fausses métropoles, les pôles métropolitains : quel type de simplification par excellence essayez-vous de nous faire avaler ?

Pour récuser l'amendement que défendait brillamment notre collègue et amie Marylise Lebranchu, le rapporteur a dit que, d'après la loi, il ne pouvait pas y avoir de tutelle et qu'il ne fallait donc pas créer de dispositif qui fasse croire qu'il en existe une. Mais n'avez-vous pas créé une tutelle de la métropole sur la région et sur le département dans lequel elle se trouvera, en transférant obligatoirement ou en laissant la possibilité de transférer à la métropole des compétences exercées jusqu'alors par la région et par le département ? N'est-ce pas une tutelle qui fera que, dans un territoire donné, département ou région, il existera une sorte d'entité où toutes les richesses seront concentrées, où les compétences permettront de mener des actions que, dans le reste du département

ou de la région, en dehors de la métropole, les moyens financiers manquant au rendez-vous, les assemblées de conseillers territoriaux ne pourront même pas envisager ? En créant ces pôles métropolitains, vous aggravez une inégalité flagrante. Puisque tel est votre choix, faisons au moins en sorte que région et département soient associés à la vie de ces futurs monstres d'un nouveau genre que seront les pôles métropolitains. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

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

M. Dominique Perben, rapporteur. Défavorable.

M. Patrick Roy. Hélas !

M. Dominique Perben, rapporteur. Monsieur Derosier, je constate que nous voyons sans doute les choses différemment.

Il est vrai que, globalement, ce projet de réforme vise à s'écarter d'une approche égalitaire pour tout le territoire. Il cherche plutôt à trouver une gestion adaptée à chacun des territoires, car ces derniers sont fondamentalement différents les uns des autres. On a parlé de « mettre un terme au jardin à la française » ; je laisse la paternité de la formule à ses auteurs, mais l'esprit de la réforme est aussi celui-là.

Nous considérons en effet qu'un certain nombre d'ensembles urbains doivent être gérés autrement. Lorsque cela sera possible, ils pourront ainsi récupérer des compétences de niveau régional ou départemental, et bénéficier d'une organisation verticale spécifique. D'autres espaces, en particulier dans les territoires ruraux, pourront correspondre à une autre organisation.

Le pôle métropolitain constitue, j'en conviens, une formule intermédiaire qui permettra à plusieurs agglomérations de coordonner leurs actions et de se répartir certaines tâches, en particulier en matière de grands investissements. J'imagine par exemple que, lorsqu'il existe deux aéroports sur un territoire, des questions peuvent se poser. Est-ce raisonnable ? Ne faut-il pas organiser les choses différemment pour les dix ou quinze ans à venir ?

M. Jean-Louis Gagnaire et Mme Marylise Lebranchu. Tout cela relève de la région !

M. Dominique Perben, rapporteur. Certes, mais on observe que cela ne se fait pas dans le cadre régional.

M. Jean-Louis Gagnaire. Bien sûr que si : chez moi, ça marche !

M. Dominique Perben, rapporteur. Nous ne sommes pas là pour examiner les choses au cas par cas. Nous savons que dans un certain nombre de régions cela ne s'est pas fait parce que la décision n'est pas si facile à prendre dans le cadre du conseil régional. Je ne critique pas la région, mais la coopération directe entre deux agglomérations permettra peut-être de régler plus simplement ce genre de problème.

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

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. Défavorable également.

Mme la présidente. La parole est à M. Bernard Roman.

M. Bernard Roman. Après ce que vient de dire le rapporteur, j'ai du mal à comprendre qu'il n'ait pas été favorable à l'amendement n° 388, défendu par Mme Lebranchu au nom du groupe SRC.

Selon M. Perben, les pôles métropolitains permettront le développement de certaines agglomérations en cohérence avec les axes d'une politique générale. Or notre amendement avait le même objet. Il ajoutait à l'alinéa 5 de l'article 7 les mots : « en cohérence avec les schémas et stratégies élaborés au niveau régional ».

Il y a une certaine contradiction dans les positions du rapporteur. J'aimerais qu'il ne s'agisse pas de mauvaise foi, d'autant que les risques existent.

Laissez-moi illustrer mon propos. Les régions ont la compétence du développement économique. Vendredi, la majorité et le Gouvernement ont décidé que les métropoles pourraient se saisir de ces politiques, y compris contre l'avis des régions. Aujourd'hui, vous proposez, partout où les régions auront conservé cette compétence – mais mon raisonnement s'applique aussi à d'autres secteurs –, de créer des pôles métropolitains qui pourront mener une politique de développement économique qui n'aura pas à être en cohérence avec la stratégie de développement économique de la région. Autrement dit, si une région décide de créer un pôle d'excellence sur un thème donné dans une partie de son territoire, un pôle métropolitain pourra sans aucun problème décider de lui faire de la concurrence déloyale.

Vous le constatez, l'éparpillement territorial que vous nous proposez avec la création des pôles métropolitains fait courir un immense risque en termes de cohérence du développement.

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

M. Michel Piron. Le débat est d'autant plus instructif que la question qui se trouve à l'arrière-plan de nombreuses interventions n'est jamais posée.

Monsieur Roman, pourquoi n'allez-vous pas au bout de votre démarche ? Votre amendement n° 388 vise une « cohérence avec les schémas et stratégies élaborés au niveau régional et départemental » – il ne faut pas oublier les départements – tandis que votre amendement n° 127 précise que « les régions et départements concernés sont également consultés [...] ».

En fait, vous ne choisissez pas d'assumer ce que pourrait être un système totalement décentralisé. Aujourd'hui, nos collectivités territoriales se livrent une concurrence inévitable dans un paysage qui n'est pas hiérarchisé. En effet, au nom du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, celles-ci ne sont pas hiérarchisées entre elles, ce qui nous différencie de tous les pays qui nous entourent, dans lesquels toutes les réformes de décentralisation, sans exception, ont abouti à une hiérarchisation entre collectivités. Partout, les régions détiennent un véritable pouvoir d'organisation infrarégional.

Nous ne sommes pas dans cette configuration. Vos amendements n'apportent en conséquence aucune clarification. Ils ne procèdent à aucun arbitrage. Qui choisira en cas de désaccord entre les départements et les régions ?

Notre solution consiste à tenter de favoriser des collaborations entre des villes importantes qui, grâce aux pôles métropolitains, pourront s'efforcer de se faire moins de concurrence. C'est une réponse sans doute imparfaite à une situation qui est loin d'être parfaite.

En tout cas, monsieur Roman, je ne crois pas que votre contribution éclaire le débat, loin s'en faut, et je ne peux pas être en accord avec vos amendements. Je suivrai donc l'avis du Gouvernement.

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

M. Dominique Perben, rapporteur. Monsieur Roman, je veux éviter toute confusion : le pôle métropolitain n'a rien à voir avec la métropole. Il ne reçoit aucune compétence du département ou de la région, il permet seulement à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale de mener des opérations communes.

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

M. Jean-Louis Gagnaire. Monsieur le rapporteur, nous ne faisons qu'analyser l'article 7 de façon dynamique, en imaginant ce qui en résultera inévitablement à l'avenir.

Dès lors que vous définissez ces pôles comme cela est prévu dans le projet de loi, ce que Bernard Roman a décrit adviendra.

Prenons l'exemple des pôles de compétitivité que les pôles métropolitains voudront évidemment financer. Aujourd'hui, le financement provenant de l'ensemble des collectivités territoriales correspond aux deux tiers des financements de l'État. Les régions investissent à elles seules la moitié du montant engagé par les collectivités locales. Pensez-vous qu'on retrouverait un montant final identique si des pôles métropolitains venaient empiéter sur les plates-bandes des conseils généraux et régionaux ? Certainement pas ! Les régions et les départements seraient inévitablement amenés à se retirer de ce type de politiques. Croyez-vous que cela soit vraiment opportun alors que nous avons aujourd'hui les pires difficultés à financer l'innovation et la recherche ?

Nous ne sommes pas dans la théorie, vous le constatez. Je n'imagine pas non plus que nous puissions être confrontés à une vengeance consécutive aux résultats des élections régionales du mois de mars.

M. Bernard Derosier. Bien sûr que si !

M. Jean-Louis Gagnaire. Effectivement, j'ai l'impression quand j'écoute certains collègues de la majorité qu'il ne s'agit que de cela. C'est une forme de vendetta. L'idée est d'organiser des wilayas pour casser les départements et les régions. C'est totalement irresponsable.

Je vois certains collègues sourire de l'autre côté de l'hémicycle. Je m'en souviendrai quand ils viendront chercher de l'aide. (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe UMP.*)

M. Étienne Blanc. On voit à quel niveau on se situe !

Mme la présidente. La parole est à M. Bernard Roman.

M. Bernard Roman. Monsieur le rapporteur, je veux insister sur l'article 7, car je crois que vous faites une bêtise en ajoutant un titre III au livre VII de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales.

Ce nouveau titre commence ainsi : « Le pôle métropolitain est un établissement public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'université et de la culture, d'aménagement de l'espace par la coordination des schémas de cohérence territoriale dont le périmètre est identique à celui des établissements publics de coopération intercommunale qui composent le pôle, et de développement des infrastructures et des services de transport [...] ».

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. Il n'y a pas de transferts de compétences.

M. Bernard Roman. Certes, vous n'organisez pas de transferts de compétences, cependant les pôles métropolitains ont la capacité de générer, sur des territoires qui comptent tout de même plus de 300 000 habitants, ce qui n'est pas rien, des actions de développement économique et des pôles d'attractivité qui peuvent aller à l'encontre des grandes orientations des politiques économiques régionales.

Vous introduisez donc la possibilité d'une concurrence à l'intérieur d'un même territoire, pour un même champ de compétence. Dans un même espace, la compétence économique devra donc éventuellement se partager entre trois acteurs : la région, les métropoles et les pôles métropolitains. En fait, vous organisez une forme d'anarchie du développement économique de notre territoire.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Oh !

(*L'amendement n° 127 n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 585.

La parole est à M. le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire. En suivant le long débat qui vient de se dérouler, chacun a compris que les pôles métropolitains sont une formule extrêmement souple qui permet de répondre à des situations locales très diverses.

Dans l'hypothèse la moins enviable, les collectivités qui auront renoncé à créer une métropole pourront constituer un pôle métropolitain. Dans d'autres hypothèses, sans qu'il y ait lieu de créer une métropole, il pourra être très utile de regrouper des EPCI pour mener tel ou tel type d'action.

L'amendement n° 585, présenté par le Gouvernement, résout les problèmes relatifs aux zones transfrontalières, évoqués précédemment par M. Étienne Blanc. Très souvent, de notre côté de la frontière se trouvent des communautés de communes ou des communautés d'agglomération, alors que, derrière la frontière, de très grandes métropoles sont bien organisées. Dans ces conditions, il faut que nous puissions organiser localement le territoire. Évidemment, le préfet conservera son rôle et l'État ne transférera aucune compétence, mais les collectivités doivent pouvoir discuter avec la grande métropole étrangère voisine. La Savoie, la Haute-Savoie ou l'Ain se trouvent dans cette situation par rapport à la métropole genevoise. Le cas est identique en Alsace-Moselle avec le Luxembourg.

En conséquence l'amendement n° 585 prévoit qu'un pôle métropolitain « peut regrouper, sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants et comprenant au moins un établissement public de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants limitrophe d'un État étranger ».

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

M. Dominique Perben, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement mais, à titre personnel, j'y suis tout à fait favorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Monsieur le ministre Mercier, nous nous connaissons, puisque nous nous fréquentons dans certaines instances depuis quelques années déjà. (« *Ab!* » sur les bancs du groupe SRC.) J'ai souvent admiré votre capacité d'adaptation, que l'on appelle communément l'intelligence. Vous êtes donc manifestement très intelligent, ainsi que vous venez d'en faire la démonstration. En effet, que je sache, jusqu'à présent, vous n'avez pas témoigné un engouement extraordinaire pour les pôles métropolitains.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Moi non plus!

M. Bernard Derosier. Or vous venez de les défendre avec une ardeur qui finirait par convaincre les plus hostiles de leurs adversaires – vous ne m'avez pas convaincu, mais peut-être avez-vous persuadé votre majorité.

Je rappelle que cet amendement du Gouvernement, qui nous est présenté en séance publique sans avoir été examiné auparavant par la commission – une fois de plus, le Gouvernement s'assied sur le Parlement –, contient une disposition dérogatoire aux principes fixés par le projet de loi. Pourtant, on imagine que, le Président de la République ayant fixé la ligne, les ministres et leurs cabinets ont phosphoré pendant des jours et des nuits avant de déposer ces quatre textes sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat. Mais on avait oublié les zones frontalières!

On nous présente donc en séance publique un amendement qui permet de créer un pôle métropolitain en regroupant des établissements de coopération intercommunale dont l'un est limitrophe d'un État étranger. Par parenthèse, il eût peut-être été plus courtois de parler d'un « État membre de l'Union », plutôt que d'un « État étranger ».

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural. Et la Suisse?

M. Bernard Derosier. C'est vrai, monsieur le ministre. Je vous en donne acte. Même si, comme me le souffle mon collègue Olivier Dusopt, la Suisse se prêterait davantage à la création d'un pool bancaire qu'à la constitution d'un pôle métropolitain.

Mais revenons aux territoires frontaliers. Quelles sont les zones géographiques concernées? La France a plusieurs centaines de kilomètres de frontières. Pour vivre et animer un peu la vie politique d'une région frontalière, je sais qu'une disposition législative nous permet déjà de créer des établissements publics transfrontaliers. Votre amendement paraît donc inutile. Il doit cacher une idée que j'aimerais connaître. Au reste, on s'aperçoit que l'étude d'impact du projet de loi n'a pas été menée pour le sillon mosellan, ce qui signifie que vous auriez mal rédigé le texte. En tout état de cause, je souhaiterais que vous justifiiez devant la représentation nationale cet amendement qui ne me semble absolument pas nécessaire.

Rappel au règlement

Mme la présidente. La parole est à M. Daniel Garrigue.

M. Daniel Garrigue. Madame la présidente, mes chers collègues, je demande la parole pour un rappel au règlement car c'est la seule manière pour moi de m'exprimer ce soir en tant que non-inscrit. Nous mesurons là les aberrations du système du temps programmé dans lequel on a voulu enfermer les travaux de l'Assemblée nationale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

Lorsque la réforme du règlement a été examinée il y a un an, nous avons évoqué la situation invraisemblable dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui: certains députés n'ont pas le droit de prendre la parole, de faire valoir leur point de vue dans la discussion des articles. C'est la négation du parlementarisme et, d'une certaine manière, de la démocratie! (*Applaudissements sur les bancs des groupes SRC et GDR.*)

Mme la présidente. J'entends parfaitement ce que vous dites, monsieur Garrigue. Mais, quelle que soit l'appréciation que nous puissions porter, les uns et les autres, sur le règlement, nous sommes là pour le faire appliquer.

M. Patrick Roy. Hélas!

Reprise de la discussion

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

M. Martial Saddier. Madame la présidente, je souhaite remercier le Gouvernement d'avoir déposé cet amendement qui répond parfaitement à la diversité des territoires de notre pays, notamment à la spécificité des zones frontalières. Nous participons à la construction européenne depuis plus de cinquante ans, mais je serais curieux de savoir combien de débats ont été consacrés, dans cet hémicycle, à l'organisation territoriale des zones frontalières de notre pays, avec nos voisins de l'Union européenne ou avec la Confédération helvétique, qui est au centre de notre continent. J'ajoute que ces zones sont, pour la plupart, des zones de montagne dont la densité de population est globalement plus faible que dans les autres territoires, notamment les zones urbaines.

Depuis deux ans, le Gouvernement a consacré beaucoup de temps et d'attention à ce sujet. De nombreux déplacements ministériels sur le terrain ont permis d'écouter, de dialoguer et de se rendre compte de l'organisation territoriale de nos voisins européens, lesquels ont réalisé leur réforme territoriale depuis plus de vingt ans. Je pense notamment à l'Espagne, à l'Allemagne, à l'Italie ou à la Belgique.

Cet amendement a pour objectif non pas de retirer à l'État certaines de ses prérogatives ou aux collectivités territoriales certaines de leurs compétences, mais tout simplement de faire en sorte que, dans l'intérêt de nos concitoyens qui vivent de part et d'autre de la frontière, les EPCI existants puissent se rencontrer afin de résoudre les problèmes du quotidien, ce qu'ils ne peuvent faire actuellement faute de support législatif adéquat. Je pense notamment aux échanges de transports et de matériaux inertes, à la préservation de zones agricoles ou à la trame verte et bleue, qui, bien que sacralisée dans la loi de la République française, ne peut être mise en œuvre.

Je remercie donc encore une fois le Gouvernement, qui, depuis deux ans, s'est mobilisé sur ce sujet, et je salue l'excellent travail de trois de nos collègues parlementaires en mission, dont Étienne Blanc, député-maire de Divonne-les-Bains, dans l'Ain, qui a beaucoup œuvré en faveur de la prise en compte de la spécificité des zones transfrontalières.

Je conclurai en indiquant à mes collègues de l'opposition que, dans la zone géographique que je représente avec d'autres, cette nouvelle organisation frontalière intercommunale est attendue avec impatience par tous les maires et tous les présidents d'EPCI, quelle que soit leur couleur politique.

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Rodet.

M. Alain Rodet. Lorsqu'on n'est pas frontalier, on a le sentiment que ce pôle métropolitain, qui tient un peu du concours Lépine, est aussi une manière d'affaiblir les espaces ruraux environnants, de leur faire perdre leur personnalité. On a inventé ce concept non seulement, bien sûr, pour prendre une revanche après les dernières élections régionales, mais aussi pour écraser un peu plus l'espace rural.

M. Michel Piron. Oh !

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural. M. Derosier m'a posé une question et je lui réponds bien volontiers. Cet amendement vient en discussion maintenant pour une raison toute simple. Le Premier ministre a chargé deux parlementaires en mission, M. Blanc et Mme Keller,...

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Excellents parlementaires !

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural. ...d'étudier l'organisation transfrontalière. Par cet amendement, le Gouvernement reprend une de leurs propositions. C'est une façon de considérer le travail des parlementaires en mission, et c'est bienvenu. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Absolument !

M. Bernard Derosier. Et il n'était pas prêt lorsque nous avons examiné le texte en commission ?

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural. Eh non !

(*L'amendement n° 585 est adopté.*)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 230.

La parole est à M. Régis Juanico.

M. Régis Juanico. Il s'agit d'un amendement capital, puisqu'il vise à étendre la création de conseils de développement à chaque pôle métropolitain. Actuellement, la France compte environ 480 conseils de développement, principalement composés de représentants de la société civile, qui sont ainsi associés aux études d'impact et aux projets des collectivités locales. Il serait tout à fait naturel que ces forces vives puissent intervenir à l'échelon où elles seraient le plus utiles, c'est-à-dire dans les pôles métropolitains.

(*L'amendement n° 230, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 442.

La parole est à M. Marc Dolez.

M. Marc Dolez. Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 9 de l'article 7, qui prévoit que le préfet pourra décider la création de pôles métropolitains.

Nos collègues sénateurs avaient déposé un amendement identique. Or, dans la réponse qu'il leur avait faite, M. le ministre Mercier avait indiqué : « Je tiens à ce que ce point soit très clair pour tout le monde et je le mentionne ici afin qu'il figure au procès-verbal et donc dans les travaux préparatoires : s'il n'y a pas accord entre les établissements publics de coopération intercommunale, il n'y a pas de pôle métropolitain. »

Si nous sommes bien d'accord sur ce point, cela signifie que la rédaction actuelle de l'alinéa 9 est peu claire et qu'elle gagnerait à être modifiée, en précisant que, sans l'accord unanime des établissements publics de coopération intercommunale, le préfet ne peut décider la création du pôle métropolitain. Soit on réécrit l'alinéa 9 pour que les choses soient claires, conformément aux propos que M. le ministre a tenus au Sénat, soit on supprime cet alinéa.

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

M. Dominique Perben, rapporteur. La commission a émis un avis défavorable. L'alinéa 9 a trait à la phase finale, qui est effectivement sanctionnée par le préfet. Mais, auparavant, il faut que les organes délibérants de chaque établissement public se soient mis d'accord. Vous avez présenté les choses d'une manière un peu particulière. Au Sénat, M. le ministre n'a fait qu'une lecture littérale du texte : il ne peut y avoir de pôle métropolitain si les gens ne sont pas d'accord.

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

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural. Même avis que la commission. Le texte est clair.

(*L'amendement n° 442 n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 129.

La parole est à M. Olivier Dussopt.

M. Olivier Dussopt. Cet amendement, que nous avons déposé dans un souci de cohérence – comme c'est le cas pour la plupart des amendements que nous avons déposés à l'article 7 –, vise à permettre aux pôles métropolitains de participer notamment aux districts européens. Cependant, je souhaite profiter de la présentation de cet amendement pour exposer les raisons pour lesquelles nous voterons contre la création des pôles métropolitains.

Premièrement, ceux-ci ne servent à rien, car on nous explique depuis tout à l'heure qu'il n'y aura pas de transferts de compétences. En outre, nous avons du mal à croire qu'ils seraient, comme on le prétend, un facteur de simplification.

Deuxièmement, après l'avoir créé, il faudra bien trouver un sens à ce pôle métropolitain. Dans le pire des cas, il servira de porte de sortie à des élus. Il pourra s'agir soit de présidents d'agglomérations ou de communautés urbaines qui, ne voulant pas franchir le pas d'une intégration supplémentaire vers la métropole, se contenteront du pis-aller constitué par le pôle métropolitain ; soit d'élus désireux d'étendre leur influence sans aller jusqu'à créer une véritable métropole, en imposant aux intercommunalités et collectivités voisines des actions qui ne seraient pas décidées démocratiquement – les délégations étant, comme on l'a dit, situées au quatrième degré –, c'est-à-dire en se créant un réseau de clientèle fondé sur la domination de leurs voisins.

D'une part parce que cela nous apparaît comme une formule un peu bâtarde, si je puis dire, en termes d'intercommunalité et de coopération ; d'autre part, parce que cela ne constitue pas la meilleure réponse aux besoins d'intégration communautaire qui peuvent exister, nous voterons pour cet amendement de cohérence, afin de marquer notre opposition au principe des pôles métropolitains. (*« Très bien ! » sur les bancs du groupe SRC.*)

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

M. Dominique Perben, rapporteur. La loi permettant clairement l'adhésion aux districts européens, il n'y a aucune nécessité de faire à nouveau figurer cette possibilité dans le texte. Je suggère donc à M. Derosier, qui a déposé cet amendement, de le retirer. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

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

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. La loi prévoit effectivement que les collectivités et leurs groupements puissent adhérer aux groupements européens. Dès lors, un amendement prévoyant cette possibilité paraît superfétatoire. Cela étant, j'émettrai un avis de sagesse positive. (*Exclamations sur les bancs du groupe SRC.*)

M. Bernard Derosier. Une grande avancée pour l'histoire de l'humanité !

(*L'amendement n° 129 est adopté.*)

M. Bernard Derosier. Celui-là, il faudrait l'encadrer !

(*L'article 7, amendé, est adopté.*)

Avant l'article 8

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 517.

La parole est à M. Marc Dolez.

M. Marc Dolez. Si vous le permettez, madame la présidente, je présenterai conjointement les amendements n° 517, 515 et 516, qui visent tous trois à accroître les ressources des collectivités territoriales.

Mme la présidente. Je vous en prie, mon cher collègue.

M. Marc Dolez. L'amendement n° 517 vise à étendre l'assiette de la contribution économique territoriale aux actifs financiers détenus par les entreprises assujetties. En effet, en raison des modes d'organisation de nos entreprises, la richesse créée par le travail des salariés connaît ce que l'on peut appeler des « déplacements », comme le révèlent les simulations effectuées à la suite de la réforme des finances locales. D'un point de vue fiscal, la valeur ajoutée, c'est-à-dire la richesse réelle créée par un agent économique, est très largement captée par les sièges sociaux de la plupart des grands groupes. Par conséquent, cette valeur ajoutée quitte très souvent l'endroit où elle se constitue, à savoir les unités de production. L'amendement n° 517 a donc pour objet de taxer les actifs financiers et, au-delà de la constitution d'un outil de péréquation indispensable dans une fiscalité locale de plus en plus maigre, de dissuader clairement les entreprises de s'éloigner de leur mission première, c'est-à-dire produire à un coût raisonnable des biens et des services accessibles aux consommateurs, tout en dégagant des moyens d'investir.

L'amendement n° 515 vise à abaisser le seuil d'assujettissement de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, qui s'élève actuellement à 152 500 euros par entreprise. L'application de ce seuil restreint le nombre d'entreprises assujetties à cette partie de la nouvelle contribution, ce qui prive les collectivités locales de ressources susceptibles, dans les faits, d'être plus largement soumises à péréquation que la contribution localisée au titre des biens fonciers imposables. Nous proposons donc d'abaisser le seuil du chiffre d'affaires à 100 000 euros.

Enfin, l'amendement n° 516 propose une remise à niveau de la dotation globale de fonctionnement.

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

M. Dominique Perben, rapporteur. Défavorable.

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

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural. Défavorable. Ces trois amendements relèvent plutôt de la loi de finances.

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Néri.

M. Alain Néri. Il me semble, monsieur le ministre, que nous avons là trois amendements tout à fait fondamentaux.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. N'exagérons rien !

M. Alain Néri. En effet, votre texte va avoir pour effet de provoquer l'étranglement et l'asphyxie des collectivités locales.

M. Patrick Roy. Hélas !

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. C'est faux !

M. Alain Néri. Selon vous, nous devrions nous réjouir, car nous n'aurons bientôt plus à voter d'impôts au niveau des collectivités locales. M. Marleix doit se souvenir qu'il avait commis une erreur en promettant que les membres de la majorité qui seraient élus aux élections régionales baisseraient les impôts. Or, il leur aurait été tout aussi impossible de les baisser que de les augmenter dans la mesure où, selon les nouvelles dispositions prévues, le conseil régional ne votera plus aucun impôt ! Ainsi, pour faire vivre sa collectivité, notre collègue Vincent Descœur, président du conseil général du Cantal – voisin de notre Puy-de-Dôme – ne disposera plus que d'une seule ressource : le foncier bâti.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. C'est faux !

M. Alain Néri. Quelle marge de manœuvre, quelle liberté extraordinaire vous laissez aux conseils généraux ! Quant aux communes, il leur restera la taxe d'habitation mais, étant donné la politique antisociale menée par le Gouvernement et la baisse du pouvoir d'achat qui touche les ménages, en particulier les plus modestes, il leur sera impossible d'augmenter les impôts – à quoi cela servirait-il si les contribuables sont dans l'incapacité de s'en acquitter ?

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. C'est de la provocation ! Une polémique dérisoire !

M. Alain Néri. Monsieur le ministre, face au marché de dupes que vous nous proposez, les amendements défendus par Marc Dolez sont de nature à redonner quelques moyens aux collectivités. Élu du Cantal, M. Marleix connaît bien les départements ruraux. Peut-il me dire combien d'entreprises de son département ont un chiffre d'affaire supérieur à 152 500 euros ? Dans le Puy-de-Dôme, on peut les compter sur les doigts d'une seule main ! La compensation qui doit, selon vous, revenir aux départements sera en réalité homéopathique !

Les amendements de notre collègue Dolez nous paraissent de bon sens : puisque vous privez les départements de toute possibilité de faire appel aux ressources qui leur permettraient de développer leurs territoires, que l'État leur donne au moins les moyens de survivre grâce à l'augmentation des dotations ! (« Très bien ! » sur les bancs du groupe SRC.)

(L'amendement n° 517 n'est pas adopté.)

(L'amendement n° 515 n'est pas adopté.)

(L'amendement n° 516 n'est pas adopté.)

Article 8

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques, n° 131 et 447, visant à supprimer l'article 8.

La parole est à M. Patrick Roy, pour soutenir l'amendement n° 131.

M. Patrick Roy. Nous proposons effectivement de supprimer l'article 8, comme nous aurions souhaité supprimer de nombreux autres articles, voire la loi tout entière – ce que nous ne manquerons pas de faire dès que possible, c'est-à-dire aux environs de 2012. Pourquoi voulons-nous supprimer l'article 8 ?

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. On se le demande !

M. Patrick Roy. Avec le Président de la République et vos amis de la majorité, monsieur le ministre, vous prétendez « simplifier le mille-feuille », pour utiliser une expression que nous avons entendue très souvent ici même. Puisque je ne suis pas totalement idiot (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP*), j'ai tenté ce week-end, après la première semaine d'examen du texte, d'expliquer à mes administrés en quoi consiste cette réforme des collectivités. Quand je leur ai dit que vous vouliez simplifier le mille-feuille, ils ont voulu savoir ce qui allait être supprimé. J'ai alors dû leur dire que vous n'alliez rien supprimer...

M. Alain Néri. Hélas !

M. Patrick Roy. ...mais au contraire rajouter les métropoles, les pôles métropolitains, les « métropoles Pinocchio » et les communes nouvelles. Stupéfaction générale ! « C'est pourtant vrai, leur ai-je dit. Nous avons affaire à des gourmands qui s'apprêtent à créer un maxi-mille-feuille, sur le modèle du maxi-burger ! » (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP*.)

Je reviens un instant sur les « métropoles Pinocchio », afin de vous expliquer pourquoi je les surnomme ainsi. Quand nous avons proposé, la semaine dernière, de changer le nom des conseils généraux, qui seraient devenus les conseils départementaux – cette initiative étant soutenue par Bernard Derosier, l'excellent président du conseil général du Nord –, M. le rapporteur nous a répondu que s'il n'était pas contre le principe de cette proposition, il fallait songer aux frais qu'entraînerait ce changement d'appellation, du fait du nécessaire remplacement des documents administratifs et des panneaux de signalisation. Est-ce à dire que demain, les agglomérations comportant déjà le mot « métropole » dans leur nom pourront garder ce nom ? Je pense par exemple à la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole...

Mme Marylise Lebranchu. À Brest Métropole !

M. Patrick Roy. ...ou à Brest Métropole, comme me le souffle Mme Lebranchu. Si ces collectivités doivent changer de nom parce qu'elles ne sont pas des métropoles au sens de la nouvelle loi, il faudra bien refaire les papiers administratifs et les panneaux, donc engager les frais que voulait éviter M. Perben – une véritable gabegie, à l'en croire –, à moins qu'on ne leur permette de continuer à porter leur ancienne appellation, auquel cas elles deviendraient de fausses métropoles, des « métropoles Pinocchio ».

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

M. Dominique Perben, rapporteur. Je veux simplement dire à M. Roy qu'il a beau s'appeler ainsi, il n'en est pas un ! (*Exclamations sur les bancs du groupe SRC*.)

Mme la présidente. La parole est à M. Marc Dolez, pour présenter l'amendement n° 447.

M. Marc Dolez. Avec cet amendement qui tend à supprimer l'article 8, nous réaffirmons notre attachement indéfectible aux 36 000 communes que compte notre pays, car nous pensons que, grâce à elles, la République s'enracine dans chaque parcelle du territoire. La commune est l'échelon de base de notre démocratie. Il y en a 36 000 – et même un peu plus – depuis la Révolution française. Celle-ci les a en effet créées à partir des paroisses : au nombre de 44 000 à l'époque, il en reste aujourd'hui un peu plus de 36 000.

Jaurès, que certains se plaisent à citer,...

M. Alain Néri. Parce qu'il est mort !

M. Marc Dolez. ...et qui était aussi un exceptionnel historien de la Révolution française, disait que le principal apport de la Révolution, c'était l'instauration des communes.

Nous sommes donc, quant à nous, profondément attachés à cette spécificité française, que beaucoup veulent aujourd'hui remettre en cause. C'est d'ailleurs la philosophie du projet de loi qui nous est présenté : il s'agit de mettre fin à ce que l'on appelle l'émiettement communal, alors que nous pensons pour notre part que le fait de disposer de 36 000 communes et d'un réseau de 500 000 élus locaux sur l'ensemble du territoire est un atout considérable pour la République et pour notre démocratie.

Nous sommes donc opposés à la diminution du nombre de communes. Nous pensons aussi que l'instauration de la commune nouvelle a un caractère centralisateur, d'abord parce que la commission des lois a réintroduit – à l'encontre de l'opinion du Sénat – la possibilité de création de communes nouvelles à l'initiative du préfet et que le périmètre de la commune nouvelle sera dessiné par le représentant de l'État dans le département ; ensuite, parce que certaines communes pourront être fusionnées contre leur gré, ce qui est évidemment contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales ; enfin, parce que la fusion de plusieurs communes va créer mécaniquement des territoires plus vastes, ce qui aura pour conséquence de reconcentrer les décisions et de les éloigner de nos concitoyens, alors que notre démocratie a d'abord besoin de proximité.

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

M. Dominique Perben, rapporteur. Défavorable.

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

M. Alain Marleix, *secrétaire d'État*. Défavorable également, mais je voudrais prendre un moment pour évoquer l'article 8, qui est important puisqu'il crée la commune nouvelle.

Nous sommes bien sûr aussi attachés que vous tous au réseau formidable que représentent les quelque 36 000 communes françaises. Mais on ne peut que constater l'échec de l'actuel dispositif de fusion de communes : la loi Marcellin est devenue obsolète et inopérante. Dans les premières années de son application, les fusions ont approché le millier, alors qu'aujourd'hui on compte simplement quelques cas chaque année, alors qu'il y a une vraie demande en la matière.

Moi-même, je suis élu dans un département qui comporte plusieurs dizaines de petites communes de moins de cent habitants et, dans mon canton, il y en a même deux qui en ont moins de cinquante. Ces communes cherchent de nouveaux outils de coopération avec des communes voisines d'une taille comparable.

La commune nouvelle se fera, bien entendu, sur la base du volontariat – c'est un point important qu'il faut souligner – et l'objectif du dispositif instauré par l'article 8 est de proposer une formule simple et renouée de regroupement de communes, fondée, encore une fois, uniquement sur le volontariat.

Il est vrai que la commission des lois a effectué, sous l'impulsion de son président et de son rapporteur, un travail important. Elle a fait évoluer les dispositions adoptées par le Sénat pour faciliter et améliorer encore l'outil ainsi proposé aux petites communes. C'est pourquoi le Gouvernement est défavorable aux deux amendements qui visent tout simplement à supprimer l'article.

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Valax.

M. Jacques Valax. Monsieur le secrétaire d'État, je ne partage pas votre enthousiasme effréné...

M. Marc Dolez. Est-il si effréné que cela ?

M. Jacques Valax. ...pour la création de cette commune nouvelle. Je vous reprochais à l'instant, avec beaucoup de modération, de tenter de supprimer les départements en créant à la fois des métropoles et des pôles métropolitains. (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*) Mais oui, mes chers collègues, je crois qu'il s'agit de la même démarche qui, dans les deux cas, se présente masquée.

Je peux, au moment d'aborder cet article 8, vous reprocher de tenter de supprimer aussi les communes, d'abord en les asphyxiant financièrement. À cet égard, l'intervention d'Alain Néri a démontré les difficultés, que vous ne pouvez pas ne pas connaître, auxquelles sont confrontées les plus petites communes. Or vous supprimez les financements croisés.

M. Alain Marleix, *secrétaire d'État*. Non.

M. Jacques Valax. Nous en reparlerons dans quelque temps. Vous allez peut-être, ensuite, supprimer aussi la clause de compétence générale...

M. Alain Marleix, *secrétaire d'État*. Non !

M. Michel Piron. Mais non, le texte ne change rien !

M. Jacques Valax. ...et on sait ce que cela va signifier pour les communes. Surtout, vous cherchez à les supprimer en proposant cette nouveauté institutionnelle et administrative,

la commune nouvelle, qui sera créée la plupart du temps, non pas sur la base du volontariat, mais sur les dépouilles exsangues des petites communes (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP*), que vous aurez obligées, directement ou indirectement, à s'associer, parce qu'elles ne pourront plus exister, faute de moyens et d'autonomie financière. Et comme le disait l'un de mes administrés – je songe, reprenant cette formule, aux deux communes de moins de cinquante habitants que vous avez citées –, « un pauvre plus un pauvre, cela fait deux pauvres ». De la même manière, on aura une commune nouvelle, mais elle sera toujours aussi pauvre !

Avec ce texte vous n'apportez aucun élément qui permette de régler le problème de l'autonomie financière de ces communes, auxquelles vous nous dites être très chèrement attaché. J'ai la faiblesse de croire que vous n'êtes pas si attaché que cela à l'existence des 36 000 communes, dont on vient à l'instant d'évoquer davantage la mémoire, serais-je tenté de dire, que le souvenir. (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*)

M. Jean Mallot. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Néri.

M. Alain Néri. Mine de rien, monsieur le secrétaire d'État, votre proposition présente des aspects pour le moins pervers. Le 2 mars 1982 a été promulguée une loi qui avait été votée dans cet hémicycle et combattue – avec quelle virulence ! – sur les bancs de la droite. Il s'agissait de la loi relative aux droits et libertés des communes, départements et régions. Mais pour exercer la liberté et avoir vraiment des droits, il faut une chose fondamentale : disposer des moyens de les exercer.

D'ailleurs, c'est la même chose pour un certain nombre de nos concitoyens qui ont moins de 800 euros par mois – je pense aux 15 % de Français qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté – ou pour les 15 millions qui terminent le mois avec moins de 20 euros au fond de leur poche : pour ceux-là aussi, parler de droits et de liberté est illusoire, parce qu'ils n'ont pas les moyens financiers d'exercer leur droit à la liberté. (« *Quel rapport ?* » sur les bancs du groupe UMP.)

Eh bien, avec les communes, vous allez faire la même chose : un certain nombre d'entre elles vont être obligées de fusionner, non pas parce qu'elles le veulent, mais sous la pression de leurs difficultés financières. Je trouve cela odieux et antidémocratique !

M. Patrick Roy. Eh oui !

M. Alain Néri. D'autant plus odieux – et vous le savez bien, puisqu'un grand nombre de ceux qui siègent ici ce soir sont des élus municipaux, parfois responsables de petites communes, ou des conseillers généraux – que l'élection où il y a le plus fort pourcentage de votants, c'est l'élection municipale, parce que nos concitoyens sont attachés à la commune. C'est le lieu naturel de la proximité ; c'est le lieu où s'exerce la démocratie ; c'est le lieu où vit la République !

M. Jean Mallot. M. Piron semble l'ignorer !

M. Alain Néri. D'ailleurs, dans les grandes villes, qui ne disposent pas du maillage que nous connaissons dans les zones rurales, que font nos concitoyens ? Ils créent des comités de quartier, pour alimenter la réflexion et faire des suggestions sur les réalisations communales. Mais vous, vous voulez supprimer les petites communes rurales...

M. Michel Piron. Oh ! Oh !

M. Alain Néri. ...dont les élus ont l'onction du suffrage universel et sont détenteurs d'une partie de la République!

Si vous persistez, chers collègues de l'actuelle majorité, à vous enfermer dans cette erreur – je dirai même dans cette faute –, c'est non seulement l'avenir de nos communes et de nos départements qui sera en jeu, mais aussi celui de la République et de la démocratie!

M. Michel Piron. Après Jules Méline, c'est Jules Ferry!

M. Alain Néri. Réfléchissez donc avant de voter. Défendons les petites communes; elles sont, c'est vrai, le fondement de la République. (*« Bravo! » sur les bancs du groupe SRC.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Patrick Roy.

M. Patrick Roy. Je remercie d'abord M. le rapporteur pour ses éclaircissements lumineux sur la création de ce que j'ai appelé les « métropoles Pinocchio ». J'ai parfaitement compris, grâce à son argumentaire clair, concis et précis, ce que cela voulait dire: elles existeront donc bel et bien.

Mais je voudrais aussi me tourner vers MM. les membres du Gouvernement pour leur rappeler qu'ils ont défendu l'idée d'une suppression, ou au moins d'une simplification, du millefeuille, alors qu'ils vont créer, par cette loi, non pas un millefeuille, mais un super, un maxi ou un méga-millefeuille! Ils ne m'ont pas répondu; ils ne m'ont pas expliqué en quoi le fait de créer toutes ces nouvelles structures allait simplifier le millefeuille. J'attends donc leurs explications pour pouvoir, dans leur intérêt même, les relayer auprès de mes concitoyens, qui n'ont pas compris les miennes! Éclairez-moi donc: que dois-je leur dire?

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Hunault.

M. Michel Hunault. J'écoute avec beaucoup d'intérêt et d'attention nos collègues de l'opposition, et je me demande si nous parlons du même texte. (*Exclamations sur les bancs du groupe SRC.*)

Monsieur Néri – je parle sous le contrôle des membres du Gouvernement comme du rapporteur –, quelle est, dans ce projet de loi, la disposition qui constitue en quelque façon que ce soit une menace pour la pérennité des 36 000 communes?

M. Philippe Martin. Tout le texte!

M. Michel Hunault. L'article 8 leur accorde une faculté, celle de créer des communes nouvelles et donc de mutualiser des moyens.

M. Jacques Valax. C'est de l'hypocrisie, voilà le problème!

M. Michel Hunault. Je me souviens, par ailleurs, du texte qu'avait fait voter Charles Pasqua quand il était ministre de l'aménagement du territoire.

M. Philippe Martin. Quel modèle!

M. Michel Hunault. C'est notre majorité – et je parle cette fois-ci sous le contrôle du président de l'Association des maires de France, Jacques Péliard – qui a créé des dotations en faveur des communes rurales – je pense notamment à la dotation de développement rural. De même, lorsque M. Chevènement a assumé les fonctions de ministre de l'intérieur au cours de la législature 1997-2002, il a eu affaire à une opposition dont l'attitude était plus constructive que ne l'est la vôtre ce soir. Nous avons trouvé dans l'intercommunalité, qu'il avait proposée, la réponse à un certain nombre de défis et

de manques de moyens des communes grâce aux regroupements ainsi favorisés: on sait très bien ce qu'a apporté l'intercommunalité aux communes rurales.

Mais vous, vous faites croire à l'opinion que ce texte contient des choses qui n'y sont pas,...

M. Alain Néri et M. Jean Mallot. Non, c'est vous qui le faites!

M. Michel Hunault. ...comme la menace de la disparition des 36 000 communes. Monsieur Néri, vous n'avez pas le droit d'induire les Français en erreur. (*Exclamations sur les bancs du groupe SRC.*)

Mme Isabelle Vasseur. Très bien!

M. Michel Hunault. Ce texte ne tend pas à la suppression des 36 000 communes.

Je vous mets en outre au défi de nous dire, dans cet hémicycle, quelles sont, depuis 1982, les dotations qui ont été créées par un gouvernement et une majorité de gauche en faveur des communes rurales. J'attends votre réponse! Moi, au contraire, j'ai en mémoire ce qu'a fait M. Pasqua quand il était au Gouvernement, et je prends acte des mesures nouvelles prises ce soir en faveur des communes rurales.

Arrêtez donc de tromper les Français en essayant de faire dire à ce texte ce qu'il ne dit pas. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

Pendant les quatre jours qu'ont déjà duré nos débats, je me suis posé la question: êtes-vous là en tant qu'élus de la nation, ou bien défendez-vous vos postes de présidents de conseils généraux et de conseils régionaux? (*Vives protestations sur les bancs du groupe SRC.*)

Mme Isabelle Vasseur et M. Patrice Verchère. Très bien!

M. Jean Mallot. Si on me disait qu'il y a eu une élection il n'y a pas longtemps, ça ne m'étonnerait qu'à moitié...

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Rodet.

M. Alain Rodet. Quand on y regarde de près, on voit bien que M. Marleix n'a fait que rechausser les brodequins que portait M. Marcellin il y a trente-neuf ans! Le dispositif des communes nouvelles et des communes déléguées est en fait l'arme d'une attaque – non pas frontale, mais insidieuse – contre quelque chose qui est peut-être plus important encore que la création de la commune par la Révolution française: la loi de 1884, loi fondamentale de notre République qui instaure l'élection des maires et des conseils municipaux au suffrage universel.

Quand j'entends M. Hunault dire que la gauche n'a pas fait avancer la cause des communes, rurales en particulier, en leur procurant des moyens, je l'entends aussi donner la réponse à sa propre accusation: il cite la loi de 1999 sur l'intercommunalité, loi elle aussi fondamentale qui a fait progresser notre organisation territoriale d'une façon formidable!

Le vrai travail, la vraie mission, ce serait de poursuivre ce mouvement – quitte à le corriger et à l'adapter. Mais, aujourd'hui, ce dispositif annonce une régression dont on verra dans quelque temps qu'elle est majeure! (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

M. Robert Lecou. Ne craignez pas le mouvement!

Mme la présidente. La parole est à M. Philippe Martin.

M. Philippe Martin. Rappel au règlement, madame la présidente ! Je trouve très choquant que M. Hunault vienne nous demander si nous sommes des élus de la nation ou des représentants de corporations !

Je suis pour ma part président d'un conseil général, mais j'étais en 1981 jeune collaborateur d'un ministre, d'un homme extraordinaire qui s'appelait Roger Quilliot. Il était maire de Clermont-Ferrand, et c'était un véritable décentralisateur. Eh bien je vous le dis : j'ai beaucoup mieux aimé la décentralisation voulue par François Mitterrand, par Gaston Defferre, par Pierre Mauroy et par des gens comme Roger Quilliot, que celle que l'on nous propose ici !

En réalité, monsieur Hunault, ce texte, mais aussi toute la politique menée par ce gouvernement, vise à fragiliser, voire à faire disparaître les responsabilités des collectivités territoriales ; à longueur d'année, vous asphyxiez les conseils généraux et les conseils régionaux, vous gélez les dotations, vous supprimez la possibilité de prélever l'impôt, vous faites en sorte maintenant qu'il ne soit plus possible d'aider les collectivités locales à réaliser leurs plans – alors qu'elles ont grandement participé au plan de relance de notre pays ! *(Protestations sur les bancs du groupe UMP.)*

Mme Isabelle Vasseur et **M. Guy Malherbe.** Ces accusations sont un peu faciles !

M. Vincent Descoeur. Les responsabilités sont partagées.

M. Philippe Martin. Eh bien oui, je l'affirme ici clairement : ce projet de loi marque non seulement la mort de la démocratie de proximité, mais aussi l'arrêt de l'investissement ! C'est pour cela que nous le combattons, pendant des heures et des heures s'il le faut. Monsieur Hunault, ce que nous défendons, c'est une certaine idée de la République ! *(Applaudissements sur les bancs des groupes SRC et GDR.)*

Mme la présidente. La parole est à M. Henri Nayrou.

M. Henri Nayrou. Je voudrais revenir à la plaidoirie erronée, et même déplacée, de M. Hunault.

Mon cher collègue, vous avez la mémoire sélective...

Mme Isabelle Vasseur. Pas vous, peut-être ?

M. Henri Nayrou. ...ou bien vous n'êtes pas assez âgé pour vous rappeler certaines avancées, notamment celles de 1982 dont vient de parler Philippe Martin. Vous oubliez que c'est la gauche qui a voté les grandes lois de décentralisation : elles ont permis aux maires des petites communes de ne plus monter à Paris comme on va à Canossa ! Elles ont rapproché les lieux de décision de tous les chefs-lieux du département, y compris des petites communes. Vous oubliez tous les acquis dus à la gauche en matière d'avancées financières : la dotation de développement rural, la dotation de solidarité rurale, la dotation de fonctionnement minimal.

M. Vincent Descoeur. Et l'APA !

M. Henri Nayrou. La DFM était au départ destinée aux vingt-quatre départements les plus pauvres, dont les communes étaient également pauvres et avaient un faible potentiel démographique – ce que nous avons appris à M. Ballardur lorsqu'il a reçu une délégation de l'ANEM, dont faisait partie M. Descoeur, qui en est le secrétaire général : M. Ballardur, grand architecte de cette réforme, a appris de nous qu'il existait en France des communes de moins de cinquante habitants !

M. Vincent Descoeur. Inutile de m'embarquer !

M. Henri Nayrou. Vous oubliez encore, ou vous faites semblant, qu'alors que la DFM n'était allouée qu'à vingt-quatre départements, la droite a, en usant de critères fort contestables, beaucoup augmenté le nombre de départements qui la reçoivent !

Je pense, monsieur Hunault, que vous avez perdu une belle occasion de vous taire. *(Applaudissements sur les bancs des groupes SRC et GDR.)*

(Les amendements identiques n^{os} 131 et 447 ne sont pas adoptés.)

M. Alain Néri. Il va falloir aller expliquer ça dans le Cantal, et ça ne va pas être facile !

M. Vincent Descoeur. Je me débrouillerai tout seul, merci.

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n^o 449.

La parole est à M. Marc Dolez.

M. Marc Dolez. Puisque, malheureusement, notre amendement de suppression n'a pas été adopté, je vous propose un amendement de repli, qui est de bon sens : il s'agit de requérir l'unanimité des conseils municipaux concernés pour l'éventuelle création d'une commune nouvelle.

Je voudrais rappeler à nos collègues et à M. Marleix que, dans le texte que nous examinons ce soir, qui est issu de notre commission des lois, il y a un cas de figure dans lequel une commune peut être enrôlée dans une commune nouvelle contre l'avis de son conseil municipal, et contre l'avis de sa population ! Cette possibilité n'existait pas dans le projet transmis par le Sénat.

Puisque vous n'avez pas souhaité approuver notre amendement de suppression, ayez au moins le bon sens d'adopter cet amendement de repli, qui prévoit que la seule règle applicable pour la constitution d'une commune nouvelle est celle de l'unanimité.

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

M. Dominique Perben, rapporteur. La commission a émis un avis défavorable sur cet amendement. Nous avons souhaité qu'il soit possible – dans la mesure bien sûr où une majorité qualifiée de conseils municipaux le demanderait – de tenir un référendum sur l'ensemble du territoire de l'éventuelle commune nouvelle. Si l'issue de ce référendum était favorable, cet assentiment de la population viendrait compléter la majorité qualifiée de conseils municipaux : c'est à cette double condition que pourrait être décidée la création de communes nouvelles.

J'ai entendu beaucoup de choses sur ce thème tout à l'heure. Je pense, comme la plupart d'entre nous ici, que les communes sont la structure démocratique de base indispensable. Mais je pense aussi qu'il faut être lucide sur un certain nombre de cas – j'en connais dans les départements où j'ai exercé des responsabilités : parfois, la substance même commence à faire défaut, et il est nécessaire de restructurer, au-delà même de l'intercommunalité.

Je n'oppose pas, pour ma part, la poursuite et l'amélioration de l'intercommunalité – sujet que nous examinerons demain ou après-demain – à la création de la commune nouvelle. Ce sont deux choses qui ne s'excluent pas mais peuvent être parfaitement complémentaires.

La commune nouvelle sera d'une utilisation relativement rare par rapport à l'intercommunalité. Mais je crois qu'il est bon que nous nous dotions d'un dispositif plus moderne et plus simple que celui de la loi Marcellin, tout en maintenant le système des communes déléguées. Les petites communes qui le souhaitent s'engageront dans cette voie avec le vote des conseils municipaux, puis le référendum si les conseils ne sont pas unanimes.

J'ajoute qu'un certain nombre d'intercommunalités en milieu rural sont allées très loin dans l'intégration : elles peuvent être tentées de considérer la commune nouvelle comme une sorte d'aboutissement. J'en ai une ou deux en tête. Ce dispositif sera sans doute, je le redis, relativement peu utilisé, mais il permettra de répondre à un certain nombre de situations concrètes.

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

M. Michel Mercier, *ministre de l'espace rural.* Le Gouvernement partage le sentiment de la commission : avis défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Néri.

M. Alain Néri. Vous nous dites, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, ou encore monsieur Hunault, que ce dispositif reposera sur le volontariat. Mais sans moyens d'existence financière, où est le volontariat ?

Vous nous dites aussi : ne vous faites pas de souci, on va faire des communes nouvelles, mais vous conserverez les maires des communes déléguées. Mais le maire délégué, de quoi sera-t-il responsable ? De l'état civil. Vous remplacez un maire qui détient des responsabilités qu'il a reçues du suffrage universel par un fonctionnaire détaché à l'état civil quelques heures par semaine.

En disant cela, vous n'êtes pas sérieux et vous ne respectez pas les maires des petites communes. Je dirai même que vous les offensez, que vous les humiliez !

M. Jean Mallot. Eh oui !

(L'amendement n° 449 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 132, qui fait l'objet d'un sous-amendement n° 593.

La parole est à M. Jacques Valax, pour soutenir l'amendement.

M. Jacques Valax. Vous venez de faire l'apologie du volontariat ; alors, cet amendement ne pourra pas être refusé car il pose justement le principe du volontariat pour la création d'une commune nouvelle. Il rétablit pour cela la nécessité de l'accord de toutes les communes concernées par la procédure de fusion : le projet de loi envisage la création d'une commune nouvelle à la majorité qualifiée ; nous souhaitons, nous, revenir à l'unanimité, comme vient de le rappeler Marc Dolez.

Cet amendement a également pour objet de supprimer le pouvoir d'initiative du préfet en matière de création de communes nouvelles. L'initiative doit venir des communes, elles-mêmes unanimes. En un mot, nous voulons préserver l'indépendance organique de chacune de nos collectivités, les pouvoirs de décision propres qui sont inhérents au fonctionnement même de la commune. Et surtout nous voulons lui assurer des moyens suffisants pour garantir son autonomie financière, comme son autonomie de gestion et de recrutement du personnel.

Une nouvelle fois, si vous n'acceptez pas de voter cet amendement, nous serons dans l'obligation de considérer que vous voulez remettre en cause la libre administration de nos collectivités – ce qui réduirait à néant tous les efforts que vous avez fournis pour nous laisser croire que l'article que vous nous imposez repose sur la notion de volontariat.

Mme la présidente. M. Garrigue est l'auteur du sous-amendement n° 593, mais son temps de parole est épuisé, comme il nous l'a lui-même expliqué tout à l'heure.

M. Daniel Garrigue. Je demande la parole pour un rappel au règlement, madame la présidente.

Rappel au règlement

Mme la présidente. La parole est à M. Daniel Garrigue.

M. Daniel Garrigue. Je ne vais pas multiplier les rappels au règlement, mais j'estime que nous sommes là dans une situation profondément anormale. Non seulement un certain nombre de parlementaires ici présents n'ont pas le droit de prendre part aux débats, mais s'ils sont les auteurs d'amendements ou de sous-amendements, ils ne peuvent même pas les défendre. C'est pourtant le droit fondamental de tout parlementaire, qui lui permet d'exprimer un minimum d'idées !

M. Jean Mallot. Et voilà ! C'est le règlement de l'UMP !

M. Daniel Garrigue. J'ajoute que la manière dont sont calculés les temps de parole a quelque chose d'aberrant. Le groupe Nouveau Centre, qui a trois fois plus de députés que les non-inscrits, a droit à un temps de parole six fois plus long ! J'aimerais qu'on m'explique quelle est la cohérence de ce système absurde.

M. Philippe Vigier, *rapporteur pour avis.* Le Nouveau Centre a formé un groupe parlementaire, voilà tout !

M. Daniel Garrigue. Je rappelle qu'en 1969 Jacques Chaban-Delmas avait pris l'initiative de supprimer le temps limité. Je crois qu'il avait eu raison. L'Assemblée nationale a vécu sans pendant quarante ans ; on l'a rétabli ; je souhaite que, dès que possible, l'esprit d'ouverture défendu par Jacques Chaban-Delmas souffle de nouveau sur l'Assemblée nationale ! *(Vifs applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)*

M. Jacques Valax. On le fera dès 2012 !

Mme la présidente. Vos propos, monsieur Garrigue, seront rapportés au groupe de travail qui réfléchit sur le règlement de l'Assemblée.

Reprise de la discussion

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 593 et l'amendement n° 132 ?

M. Dominique Perben, *rapporteur.* La commission n'a pas examiné le sous-amendement. S'agissant de l'amendement, elle a émis un avis défavorable car le dispositif qu'il propose est contradictoire avec celui auquel nous avons pensé et dont je vous ai tracé les grandes lignes il y a un instant.

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

M. Michel Mercier, *ministre de l'espace rural*. Le Gouvernement est défavorable, sur le fond, à l'amendement n° 132 de M. Derosier et donc également au sous-amendement, pour les raisons que le rapporteur vient d'exposer.

(Le sous-amendement n° 593 n'est pas adopté.)

(L'amendement n° 132 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements, n°s 282 et 138 rectifié, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Kléber Mesquida, pour soutenir l'amendement n° 282.

M. Kléber Mesquida. Nous proposons de supprimer l'alinéa 9 de l'article 8. Cet alinéa prévoit que la commune nouvelle peut être créée à la demande des deux tiers des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population. Ainsi, contrairement à ce qui a été affirmé tout à l'heure, une commune non consentante, donc ne faisant pas partie de la majorité des deux tiers, pourrait être obligée d'intégrer la commune nouvelle.

Un peu plus loin dans l'article, il est précisé que la majorité devra correspondre à un nombre de voix au moins égal au quart des inscrits de la totalité des communes regroupées dans la commune nouvelle. Cela veut dire que la population et le conseil municipal pourront être d'un avis concordant mais contre la majorité qualifiée, ou à l'inverse, qu'une population pourra être pour alors que son conseil municipal sera contre, ou bien encore que le conseil municipal pourra être pour et la population contre.

En maintenant l'alinéa 9, nous bafouons le principe de libre administration. C'est pourquoi nous proposons de supprimer cet alinéa et, en conséquence, la fin de la première phrase de l'alinéa 12.

M. Jean Mallot. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Péliissard, pour soutenir l'amendement n°138 rectifié.

M. Jacques Péliissard. L'outil nouveau que constitue la commune nouvelle est intéressant sur les plans juridique et politique, et je crois savoir que plusieurs communautés de communes sont déjà prêtes à l'adopter. Encore faut-il que son utilisation soit soumise à des conditions.

Une commune nouvelle, c'est la disparition de communes anciennes : des communes acceptent de disparaître au profit d'une structure nouvelle. La commune nouvelle seule aura, selon la loi, la qualité de collectivité territoriale. Le moins que l'on puisse demander, c'est le consentement des communes, le volontariat des communes.

M. Marc Dolez. Eh oui !

M. Jacques Péliissard. Or, en l'état, le texte bafoue le principe du volontariat.

M. Marc Dolez. Absolument !

M. Alain Néri. Très juste !

M. Jacques Péliissard. En effet, des communes peuvent être contraintes à intégrer la commune nouvelle, sans qu'elles en soient d'accord.

Je distingue deux choses : le début de l'article 8, qui s'intéresse à l'initiative, et la partie suivante, relative à la décision de création.

L'initiative peut venir de l'État – l'État a un rôle à jouer, je suis d'accord. Que des communes décident à l'unanimité de créer une commune nouvelle, ou qu'une communauté prenne l'initiative de la création, cela me paraît intéressant également. En revanche, je trouve inacceptable la proposition de l'alinéa 9 permettant à une majorité qualifiée de conseils municipaux de prendre une décision qui broiera d'autres communes.

Sur la partie création, je m'expliquerai à propos de l'amendement n° 150, en évoquant la question du référendum à l'échelle de l'intercommunalité.

Mais sur le volet initiative, je vous demande solennellement, monsieur le ministre, de ne pas permettre à une majorité qualifiée de s'imposer abusivement à des communes qui seraient contraintes, sans leur consentement, à une disparition totale.

M. Richard Mallié et M. Marc Dolez. Très bien !

M. Philippe Vigier, *rapporteur pour avis*. Bravo !

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

M. Dominique Perben, *rapporteur*. La commission a émis un avis défavorable. Nous avons bien réfléchi à la question après avoir pris connaissance du projet du Gouvernement et des débats qui s'étaient déroulés au Sénat. Le texte qui nous a été transmis rendait en réalité impossible la création de communes nouvelles. Nous proposons que l'initiative vienne soit des communes, soit du préfet. Si les conseils municipaux sont unanimes, il n'y a pas de référendum. Si les deux tiers des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population sont favorables à la création, un référendum est organisé et son résultat doit être positif pour que la commune nouvelle puisse être créée.

M. Marc Dolez. Cela ne change rien : une commune peut toujours être contrainte !

M. Dominique Perben, *rapporteur*. C'est une dynamique qui peut débloquer des situations dans des communes de trente, quarante, cinquante habitants. Nous sommes à l'heure de vérité. Il faut savoir ce que l'on veut.

M. Marc Dolez. C'est vrai !

M. Dominique Perben, *rapporteur*. Si on considère que, dans un certain nombre de cas, la vie locale devient trop difficile, avec des coûts de fonctionnement disproportionnés par rapport aux enjeux...

M. Alain Néri. Les communes ne sont pas en déficit comme l'État !

M. Dominique Perben, *rapporteur*. Je ne vous ai pas interrompu, cher collègue, laissez-moi m'exprimer.

...on se servira de cette loi pour avancer, en respectant le suffrage universel : c'est un référendum qui, au bout du compte, tranchera, à condition que les deux tiers des conseils municipaux se soient déjà prononcés pour la création. C'est très important.

Tout à l'heure, un de nos amis rappelait à juste titre les propos de Jaurès sur la Révolution et la création des communes. Mais c'était il y a plus d'un siècle. Aujourd'hui,

le territoire est peuplé différemment, et les enjeux sont autres. Il faut que nous ayons, à une échelle bien plus modeste que ce qu'ont fait nos grands anciens, le courage de changer les choses et de penser à la réalité de ces très petites communes. Dans un département dont j'ai été le député, certaines sont obligées, au moment des élections, d'aller chercher des gens qui habitent en ville et qui viennent seulement pour les vacances pour pouvoir constituer leur conseil municipal – en réalité, ce n'en est pas un. Il faut penser à ces situations et mettre en place un dispositif qui permette de passer outre à l'opposition d'une minorité de conseils municipaux, à condition bien sûr que les citoyens se prononcent démocratiquement.

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

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural. Le Gouvernement pense que la création de communes nouvelles peut être une vraie solution dans un certain nombre de cas parce que cela permettra d'agrandir les territoires des intercommunalités et d'approfondir l'intégration dans d'autres intercommunalités. Mais, pour que ce système fonctionne, il faut qu'il soit suffisamment souple.

Ce qui ressort des travaux de la commission des lois est relativement simple et clair.

Première hypothèse : les conseils municipaux sont unanimement favorables à la création de la nouvelle commune. Dans ce cas-là, aucun problème, la création peut être décidée.

Et puis il y a trois autres cas : l'initiative peut venir du préfet, de l'établissement public de coopération intercommunale ou d'une majorité renforcée qui regroupe les deux tiers des conseils municipaux représentant au moins les deux tiers de la population. Le système est fait pour éviter qu'une seule commune puisse s'opposer à ce que l'ensemble de la population soit consultée. Dans les trois derniers cas, ce sont les citoyens inscrits sur les listes électorales qui décideront s'il y a ou non création d'une commune nouvelle.

Le dispositif proposé par la commission des lois respecte chaque commune et chaque citoyen. Je crois qu'il mérite d'être adopté.

Monsieur Pélissard, nous nous connaissons depuis très longtemps. Vous avez une très grande expérience des collectivités locales et vous savez très bien que, si on enlève à cette majorité qualifiée de conseils municipaux le pouvoir de provoquer la consultation des citoyens, les maires demanderont au préfet de le faire. N'est-il pas préférable d'afficher clairement que les maires peuvent prendre l'initiative plutôt que de les envoyer chez le préfet pour lui demander d'agir à leur place ? Il me semble préférable que les maires exercent leurs pouvoirs et leurs compétences, et demandent la consultation des citoyens. Ils ne feront que demander cette consultation, rien d'autre, et ce sont bien les citoyens qui décideront.

Très honnêtement, je considère que le texte de la commission des lois marque un vrai progrès par rapport à celui du Sénat.

M. Richard Mallié. Vraiment, monsieur le ministre, venant de vous, on ne comprend pas ! (*Sourires.*)

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural. Monsieur Mallié, vous avez bien compris que, venant de moi, ce qui est dit à du poids. (*Sourires.*)

Il était impossible de réunir des communes avec le texte du Sénat. Le texte de l'Assemblée respecte complètement les maires. Soit ils sont tous d'accord, et il y a création de la commune nouvelle sans autre procédure, soit l'initiative vient d'une autre autorité que l'ensemble des maires, et ce sont les citoyens qui décident. C'est logique et je demande à M. Pélissard de bien vouloir retirer son amendement.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont. Monsieur le ministre, vous ne semblez vous-même pas vraiment convaincu par vos propres propos. Le Sénat, dans sa grande sagesse, avait remis les choses un peu en place.

En réalité, la création de la commune nouvelle est en elle-même un contresens. Autant nous nous rejoignons, dans notre diversité, sur la nécessité d'achever la carte de l'intercommunalité – encore que le retour en force des préfets puisse gêner certains d'entre nous – autant il nous est impossible de vous suivre sur les modalités de création de la commune nouvelle précisées à l'alinéa 11 : « Soit à l'initiative du représentant de l'État dans le département ». Nous voyons bien qu'il y a derrière tout cela une logique subreptice de détricotage de notre architecture territoriale, qui met à mal cet échelon de base de la démocratie qu'est la commune. Certaines communes sont en effet petites mais elles sont déterminantes dans le vivre-ensemble, nous le voyons chaque fois que se produit un événement climatique majeur ou un séisme social.

Vouloir faire perdre du pouvoir aux élus locaux et vouloir détricoter notre architecture est une très mauvaise chose. Nous soutenons donc l'amendement de M. Pélissard.

M. Marc Dolez et M. Alain Néri. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Kléber Mesquida.

M. Kléber Mesquida. Dans le même esprit, je voudrais faire remarquer à M. le ministre et à M. le rapporteur qu'ils sont en totale contradiction avec tout ce qu'ils ont déclaré jusqu'à présent.

Ils ont affirmé qu'il n'était pas question de supprimer des communes. On voit bien que cet alinéa sera un outil pour le faire.

Et lorsque le rapporteur dit qu'on respectera le suffrage universel, pour qui nous prend-il ? Le suffrage universel, dans le cas envisagé, prendra en compte la totalité des électeurs de cette grande commune nouvelle, dont la création pourra donc être imposée à une commune, contre le gré de son conseil municipal et de sa population.

M. Marc Dolez. Eh oui !

M. Kléber Mesquida. Où est la légitimité du suffrage universel ?

L'amendement de M. Pélissard procède du même esprit que le nôtre. Je crois que l'ensemble des maires de France se retrouvent dans ces deux amendements. Je ne comprendrais pas que l'unité de vue des parlementaires soit mise à mal par les contorsions du rapporteur ou du ministre pour infléchir nos positions.

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Rodet.

M. Alain Rodet. Monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, le clan des Lyonnais, qui a pourtant d'habitude les pieds sur terre, devrait voir les choses en face. Je sais bien que cette réforme s'inspire des exemples scandinaves – la Suède et le Danemark ont divisé le nombre de leurs communes par dix –, mais, je vous le répète, il y a une base sérieuse, c'est la carte de l'intercommunalité. Avec le système de la commune nouvelle et des communes déléguées, on assistera à une caporalisation de l'organisation territoriale et ce sera la guerre des boutons généralisée! Souvenez-vous du général de Gaulle dont vous vous réclamez, monsieur Perben, et méfiez-vous de ces changeants Gaulois! Ils existent encore!

M. Bernard Derosier. Bravo!

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

M. Dominique Perben, rapporteur. Il faut savoir de quoi nous parlons. Aujourd'hui, aux termes de la loi Marcellin, si les communes sont unanimes, elles peuvent fusionner. Et que se passe-t-il depuis une dizaine d'années? Rien! Donc, si l'on ne change pas la loi, il ne se passera toujours rien. Il y aura toujours une commune sur quinze ou seize, ou sur huit ou dix, qui, pour une raison ou une autre, exprimera son opposition, et vous ne pourrez pas passer outre. C'est ma conviction fondée sur vingt-cinq ans de vie locale.

Mme la présidente. La parole est à M. Richard Mallié.

M. Richard Mallié. J'ai quant à moi presque trente ans d'expérience d'élu local, pas dans le Rhône, monsieur le rapporteur, mais dans les Bouches-du-Rhône, et je puis vous dire une chose: les gens ont soif de proximité, de convivialité.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont. C'est vrai!

M. Richard Mallié. Pourquoi une commune devrait-elle être intégrée d'office dans une commune nouvelle si elle ne le veut pas? Les autres pourront toujours le faire. C'est la convivialité, le côté humain des communes que l'on met ici en cause et je ne peux donc voter une telle disposition.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Hunault.

M. Michel Hunault. Monsieur le rapporteur, Jacques Péli-sard, président de l'Association des maires de France, a une grande expérience et il a raison de défendre son amendement. En effet, si l'on veut éviter l'interprétation de nos collègues de l'opposition selon laquelle ce texte viserait à faire disparaître des communes, il faut laisser à celles-ci la liberté de choix et ne pas imposer l'intégration dans une commune nouvelle à celles qui ne le voudraient pas. Si l'Assemblée n'adopte pas l'amendement de Jacques Péli-sard, des préfets vont prendre des initiatives et il y aura des regroupements forcés de communes,...

M. Marc Dolez. Voilà!

M. Michel Hunault. ...ce qui irait à l'encontre de l'objectif de ce texte. Celui-ci n'a pas vocation à remettre en cause l'existence des communes en l'absence d'accord unanime.

Mme la présidente. Je vais maintenant mettre aux voix ces deux amendements.

Plusieurs députés du groupe SRC. Ce sont les mêmes!

Mme la présidente. Pas tout à fait, mes chers collègues, et je vais donc devoir procéder à deux votes distincts.

Les amendements n^{os} 282 et 138 rectifié se ressemblent beaucoup sur le fond, mais ne sont pas vraiment identiques. Ils visent tous deux à supprimer l'alinéa 9 de l'article 8, mais l'amendement n^o 282 ajoute: « En conséquence, après le mot: "concernées", supprimer la fin de la première phrase de l'alinéa 12. »

La parole est à M. Bernard Roman.

M. Bernard Roman. Dès lors que l'on supprime l'alinéa 9, madame la présidente, l'alinéa 12 n'a plus de raison d'être puisqu'il y est question des conditions de majorité mentionnées au 2^o, c'est-à-dire à l'alinéa 9.

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Péli-sard.

M. Jacques Péli-sard. Il faut distinguer deux étapes: celle de l'initiative et celle de la décision de création. Si l'alinéa 9 est supprimé, il n'y aura plus d'initiative forcée imposée par une majorité qualifiée de communes. Pour ce qui est de la décision, j'ai déposé, avec certains collègues, un amendement n^o 150 que nous examinerons tout à l'heure et qui vise à substituer également une règle d'unanimité aux alinéas 12 et 17.

Mme la présidente. Nous verrons donc ultérieurement.

(L'amendement n^o 282 n'est pas adopté.)

(L'amendement n^o 138 rectifié est adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, les amendements n^{os} 133 et 4 tombent.

Je suis saisie de deux amendements identiques, n^{os} 94 et 134.

La parole est à Mme Sylvia Pinel, pour soutenir l'amendement n^o 94.

Mme Sylvia Pinel. Cet amendement vise à supprimer les alinéas 11 et 13 de l'article 8 prévoyant qu'une commune nouvelle pourra être créée à l'initiative du représentant de l'État dans le département. Une telle disposition est en effet contraire au principe de libre administration. Si l'on veut garantir le succès de la fusion, celle-ci doit se faire uniquement sur la base du volontariat. C'est une démarche qui ne doit pas pouvoir être imposée aux élus par le préfet. Les alinéas 11 et 13 illustrent le retour en force du préfet. C'est la raison pour laquelle nous demandons leur suppression.

Mme la présidente. La parole est à M. Bernard Roman, pour soutenir l'amendement n^o 134.

M. Bernard Roman. Mon argumentation est la même que celle développée par Mme Pinel.

J'ai été surpris d'entendre M. le ministre dire qu'une commune de 50 ou 100 habitants ne pourra s'opposer seule à la création d'une commune nouvelle. En effet, 10 % de nos 36 000 communes ont moins de 100 habitants. Ce n'est pas rien! Et si vous allez jusqu'aux communes de moins de 1 000 habitants, elles sont 27 000! On peut penser que peu de communes seront concernées, mais si l'on dit vouloir mettre au pas les communes de 500 ou 1 000 habitants qui ne seront pas d'accord, cela concerne 27 000 des 36 000 communes françaises. Il ne faut donc pas négliger les risques qui existent.

Du fait de l'adoption de l'amendement n° 138 rectifié de M. Pélissard, l'alinéa 12, je l'ai expliqué, ne peut être maintenu. Doit également être supprimé l'alinéa 11, selon lequel l'initiative de la création d'une commune nouvelle peut revenir au préfet, commissaire de la République, représentant de l'État auprès des communes. Il y a là un vrai risque, car s'il s'agit de mettre au pas les communes de 500 ou 1 000 habitants qui s'opposent à une telle création, cela concerne plus des deux tiers des communes françaises, donc cela met totalement en cause notre façon de vivre ensemble la démocratie locale. Il faut en avoir clairement conscience.

Cet amendement vise donc à retirer au préfet la capacité d'engager une procédure de création de commune nouvelle.

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

M. Dominique Perben, rapporteur. Défavorable.

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

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural. Défavorable. M. Roman oublie simplement que le texte de la commission des lois prévoit toujours le vote des citoyens lorsqu'il n'y a pas accord unanime des communes. Et le vote de tous les citoyens, c'est quand même mieux que de fusionner des communes dans une CMP !

Mme la présidente. La parole est à M. Bernard Roman.

M. Bernard Roman. Je voudrais être sûr que nous parlons du même texte !

Alinéa 11 : « 4° Soit à l'initiative du représentant de l'État dans le département. »

Alinéa 13 : « Dans le cas visé au 4°, la création est subordonnée à l'accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci. À compter de la notification de l'arrêté de périmètre, chaque conseil municipal dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable. »

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural. Lisez maintenant l'alinéa 14 !

M. Bernard Roman. L'alinéa 14 subordonne la création à la décision définitive des communes et prévoit la consultation des citoyens. Mais généralement, la commune demanderesse est plus importante que les autres, y compris en termes de population. Ainsi, même si une commune s'oppose à la création, même si son conseil municipal s'y oppose, même si sa population s'y oppose, on supprimera malgré tout cette commune, on violera l'identité communale en passant outre à ce double refus pour créer la commune nouvelle.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont. C'est un passage en force !

M. Marc Dolez. Pourquoi ne pas l'admettre ?

M. Bernard Derosier. Le ministre est ébranlé !

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural. Pas du tout !

(Les amendements identiques n° 94 et 134 ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 150.

La parole est à M. Jacques Pélissard.

M. Jacques Pélissard. Cet amendement reprend la logique que nous avons suivie jusqu'à présent.

D'abord, ce sont les conseils municipaux qui doivent se prononcer.

Ensuite, dans le texte de la commission, le vote populaire doit intervenir à l'échelle de la totalité de l'intercommunalité. Ce sont donc les résultats globaux qui seront pris en compte, et non les résultats commune par commune, ce qui impliquerait qu'une commune puisse être contrainte à fusionner.

Monsieur le ministre, la consultation de la population ne peut concerner, à mon sens, qu'un projet accepté et porté par la commune. Il semble inconcevable de soumettre à la population un projet de fusion contre lequel le conseil municipal se serait prononcé, ou à l'inverse, de réaliser un projet accepté par le conseil municipal mais refusé par la population. On créerait ainsi une situation de distorsion entre le conseil municipal et la population, ce qui serait extrêmement pervers pour le fonctionnement de la commune.

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

M. Dominique Perben, rapporteur. Avis défavorable. Cet amendement fait disparaître la consultation des citoyens. Or, bien qu'il s'agisse de l'organisation des collectivités locales, ce qui fonde notre République, c'est le pouvoir du peuple. C'est aux citoyens de savoir comment ils doivent s'organiser. Je ne pense pas qu'il soit totalement légitime que seuls les élus locaux décident de l'organisation des collectivités territoriales sur le terrain sans aucune exception. À un moment donné, c'est au citoyen de dire ce qu'il veut.

M. Bernard Derosier. Ah, si l'on pouvait dissoudre le peuple !

M. Dominique Perben, rapporteur. Justement !

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

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural. Même avis que la commission.

Mme la présidente. La parole est à M. Bernard Roman.

M. Bernard Roman. Comment peut-on écrire dans l'amendement : « Dans les cas visés au 3° et 4° », alors même que l'on a supprimé le 3° ?

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural. Non, c'est l'alinéa 9, donc le 2° qui a été supprimé. L'accord unanime des conseils municipaux étant ainsi exigé, il n'y a plus besoin de consultation populaire.

M. Bernard Roman. D'accord, donc le 3° subsiste. Et c'est un recul, effectivement.

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural. Oui, c'est un recul ; c'est bien ce que l'on vous disait.

M. Bernard Roman. Mais l'amendement n'est pas de moi, monsieur le ministre.

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Pélissard.

M. Jacques Pélissard. Ce n'est pas un recul, monsieur le ministre. Nous considérons qu'un conseil municipal est investi de la confiance des électeurs. Il est donc à même de gérer les affaires de la commune. Ainsi, il peut décider, sur la base du volontariat, d'adhérer à une commune nouvelle.

L'amendement que j'ai présenté se substitue donc aux alinéas n^{os} 12 à 17, pour donner une approche cohérente et globale. C'est bien le conseil municipal qui est compétent pour décider, afin d'éviter toute contradiction avec la population de la commune et toute dilution au niveau de l'intercommunalité globale. Cet amendement me paraît totalement cohérent avec l'amendement n^o 138 rectifié que nous avons précédemment adopté.

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Rodet.

M. Alain Rodet. Monsieur le rapporteur, vous nous parlez de la démocratie et du peuple. Prenons un exemple assez précis : à la Libération, il a fallu attendre la fin de l'année 1946 pour que soit votée la Constitution de la IV^e République. Pourtant, le sentiment général est que la République a été rétablie au printemps 1945, lorsque les conseils municipaux et les maires ont été réélus au suffrage universel.

Plusieurs députés du groupe UMP. Et alors ?

(L'amendement n^o 150 est adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, les amendements n^{os} 428 rectifié, 582, 5 rectifié et 444 tombent.

La parole est à M. Jacques Remiller.

M. Jacques Remiller. Puis-je savoir pourquoi mon amendement n^o 428 rectifié est tombé ?

Mme la présidente. Les alinéas 12 à 17 ont été réécrits ; les amendements qui portent sur ces alinéas tombent ipso facto.

M. Jacques Remiller. Donc, on peut considérer que l'amendement n^o 150 est l'amendement Pélissard-Remiller.

Mme Marylise Lebranchu. Non ! Vous avez voté contre l'amendement Pélissard !

M. Olivier Dussopt. Ce serait une filiation illégitime !

M. Bernard Derosier. Récupérateur !

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques, n^{os} 140 et 446.

La parole est à Mme Marylise Lebranchu pour défendre l'amendement n^o 140.

Mme Marylise Lebranchu. En écho à ce que disait M. le rapporteur sur les tutelles des régions et des départements, les collectivités doivent être consultées pour modifier les limites de leurs territoires, mais cela ne se justifie pas si vous persistez à créer les communes déléguées prévue à l'alinéa 41. Ces communes déléguées peuvent très bien être des sections électorales ; donc les élections départementales et régionales, les législatives, les européennes et même les sénatoriales ne poseront aucun problème dans la mesure où ces communes déléguées existeront. Nous proposons donc la suppression de l'alinéa n^o 18.

Mme la présidente. La parole est à M. Marc Dolez pour défendre l'amendement n^o 146.

M. Marc Dolez. Aux termes de l'alinéa 18, lorsque les communes concernées par la demande de création d'une commune nouvelle ne sont pas situées dans le même département ou la même région, les frontières de ces collectivités doivent être modifiées. Pour nous, la fusion de communes ne doit en aucun cas remettre en cause l'intégrité d'un département ou d'une région. Nous proposons donc la suppression de cet alinéa.

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

M. Dominique Perben, rapporteur. Avis défavorable : je pense qu'une commune située sur deux départements, ce n'est pas raisonnable durablement.

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

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural. Même avis, pour des raisons de logique territoriale.

(Les amendements identiques n^{os} 140 et 446 ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n^o 453.

La parole est à M. Marc Dolez.

M. Marc Dolez. Cet amendement vise à compléter l'alinéa 31 pour que le choix du nom et du chef-lieu de la commune nouvelle soit arrêté par les conseils municipaux après consultation des habitants.

(L'amendement n^o 453, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n^o 175.

La parole est à M. Alain Cacheux.

M. Alain Cacheux. Dans le même esprit que Marc Dolez, nous proposons, dans le cadre général de création des communes nouvelles, qui restreint à l'évidence les possibilités d'action des conseils municipaux, de leur laisser au moins la possibilité de déterminer le nom de la commune nouvelle et la localisation de son chef-lieu. C'est bien le *minimum minimorum* qui devrait pouvoir être accepté.

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

M. Dominique Perben, rapporteur. Avis défavorable. Évidemment, ce sont les élus qui décideront. Mais quand des élus s'engageront dans la mise en place d'une commune nouvelle, il me semble qu'ils auront choisi le nom avant la fin du processus, ou alors c'est à n'y rien comprendre. Cette précision me paraît superfétatoire.

M. Bernard Derosier. Et si c'est le préfet qui en a décidé ?

(L'amendement n^o 175, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n^o 454.

La parole est à M. Marc Dolez.

M. Marc Dolez. L'alinéa 32 de l'article 8 est une disposition que nous jugeons stupéfiante, puisqu'elle prévoit qu'au lendemain de la création d'une commune nouvelle, et jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux, c'est le préfet qui fixe par arrêté la composition du conseil municipal

de la commune nouvelle. Le respect de la démocratie impose que toute nouvelle institution communale soit dirigée par un nouveau conseil municipal élu démocratiquement.

C'est pourquoi nous proposons dans cet amendement de repli que l'arrêté du préfet prononçant la création de la commune nouvelle fixe les dates de l'élection du conseil municipal dans un délai maximum d'une année. Vous m'accorderez que ce délai est tout à fait raisonnable.

(L'amendement n° 454, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 455.

M. Marc Dolez. Il est défendu.

(L'amendement n° 455, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 456.

La parole est à M. Marc Dolez.

M. Marc Dolez. C'est un amendement de cohérence. Puisque l'élection du nouveau conseil municipal dans l'année n'a pas été votée par notre assemblée, nous proposons que jusqu'à cette élection un conseil municipal provisoire soit institué.

(L'amendement n° 456, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 463.

M. Marc Dolez. Défendu.

(L'amendement n° 463, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques, n° 135 et 465.

La parole est à M. Alain Néri, pour défendre l'amendement n° 135.

M. Alain Néri. Nous souhaitons que les choses soient très claires. Le principe général est que la commune nouvelle ne doit pas être une forme d'EPCI, mais une commune bien réelle. Cela suppose l'unanimité, et la disparition des communes concernées en tant que telles.

Cet amendement a donc pour objet de supprimer la section II de l'article 8, et donc la possibilité de créer au sein des communes nouvelles des communes déléguées, que l'on devrait appeler « communes croupions » pour se faire mieux comprendre.

Mme la présidente. La parole est à M. Marc Dolez, pour défendre l'amendement n° 465.

M. Marc Dolez. Étant résolument opposés à la création des communes nouvelles, que nous interprétons comme une attaque contre le maillage communal du pays, nous sommes évidemment opposés à la création du statut de commune déléguée.

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

M. Dominique Perben, rapporteur. J'apprécie la franchise de M. Dolez, puisqu'il dit que l'assemblée vient de décider l'exigence de l'unanimité des conseils municipaux, donc des maires. En supprimant les communes déléguées, donc les maires délégués, vous auriez la possibilité d'empêcher totalement la création de communes nouvelles. Avis défavorable.

(Les amendements identiques n° 135 et 465, repoussés par le Gouvernement, ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 141.

La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Cet amendement est défendu.

(L'amendement n° 141, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 142 n'a plus d'objet.

La parole est à M. Bernard Derosier, pour soutenir l'amendement n° 143.

M. Bernard Derosier. Il est défendu.

(L'amendement n° 143, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de trois amendements, n° 137, 436 et 472, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n° 436 et 472 sont identiques.

La parole est à M. Martial Saddier, pour soutenir l'amendement n° 137.

M. Martial Saddier. Cet amendement vise à supprimer les alinéas 68 et 69 de l'article 8.

Dans la mesure où le statut de commune nouvelle va déjà donner droit à un certain nombre d'avantages – le FCTVA, la dotation de solidarité rurale, dont je rappelle qu'elle est prélevée sur une enveloppe globale qui est normée – et où, par définition, un projet de commune nouvelle donnera lieu à mutualisation et économies d'échelle, il n'y a pas de raison d'amputer l'enveloppe de la dotation globale de fonctionnement.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n° 436.

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. La commission des finances s'est prononcée, à l'unanimité, contre ce double effet d'aubaine financière au bénéfice des communes nouvelles. Comme celles-ci bénéficient du régime de remboursement du FCTVA en année n et non en année $n+2$, il nous paraît sage d'éviter de grever l'enveloppe de péréquation des 5 % de majoration automatique de la dotation forfaitaire des communes nouvelles.

La commission a donc souhaité se ranger à l'avis du Sénat qui, dans sa grande sagesse,...

M. Thierry Benoit. Sa très grande sagesse !

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. ...a souhaité que l'aubaine financière se limite au FCTVA et que l'on n'en revienne pas à certaines dérives qui font que l'adhésion à un dispositif repose sur le seul attrait financier.

Mme la présidente. La parole est à M. Marc Dolez, pour soutenir l'amendement n° 472.

M. Marc Dolez. Il est défendu.

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

M. Dominique Perben, rapporteur. Je crois sincèrement qu'un certain nombre de territoires ruraux, en voie de désertification, doivent se restructurer et ont besoin de moyens financiers. Nous proposons donc un dispositif, la commune nouvelle, qui, à mon avis, compte tenu de ce que l'Assemblée vient d'adopter, ne fera pas long feu. Et pourtant, voilà que certains d'entre vous refusent les quelques moyens financiers dont nous l'avons assorti. Je dois avouer que je ne comprends plus très bien la logique de ce débat.

Peut-être les priorités de certains ne sont-elles pas celles qu'ils affichent.

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

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural. Je suis également très perplexe. Je viens d'entendre M. Pélissard et M. Saddier, qui sont hostiles...

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. Moi aussi !

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural. Dans mes interventions, je dis comme vous ce que je veux, monsieur le député, et c'est donc de M. Pélissard et de M. Saddier que je parle.

J'ai bien compris qu'ils sont extrêmement hostiles à ce que l'on donne 5 % de plus, c'est-à-dire à peu près un demi-euro par habitant à des communes qui décident de se réunir. Je les ai pourtant vus voter tout à l'heure, avec allégresse, l'abaissement du seuil imposé pour constituer une communauté urbaine, alors que cela revient à passer de 40 à 80 ou 90 euros. Même si nous avons, dans des cas précédents, nous avons réduit cet écart, cela signifie que l'on donnera au moins 20 euros de plus par habitant lorsqu'une communauté urbaine sera créée. Comment, dès lors, refuser toute aide à quelques communes rurales lorsqu'elles décident de constituer une commune nouvelle ?

Je pense, pour ma part, qu'il faut un peu de justice. Il est incompréhensible de s'acharner sur les petites communes qui auront volontairement décidé de se réunir, il est incompréhensible de leur refuser toute aide, toute possibilité d'avoir un tout petit peu plus d'argent, et ce alors que l'on a adopté il y a une heure, dans l'allégresse générale, l'abaissement du seuil de création des communautés urbaines qui, sur la même enveloppe normée, prennent des sommes atteignant, pour chacune d'entre elles, plusieurs millions d'euros.

J'émet donc un avis défavorable à une démarche que j'ai de la peine à comprendre.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marylise Lebranchu.

Mme Marylise Lebranchu. On ne peut nous demander d'être favorables à une incitation financière aux communes nouvelles, puisque nous ne sommes pas favorables aux communes nouvelles elles-mêmes.

Cela dit, au moment où l'on encadre tous les financements des collectivités territoriales, où l'on annonce qu'ils n'augmenteront pas l'année prochaine, où la situation de la DSU et de la DSR est catastrophique, il est quelque peu incohérent de

prévoir des aides pour que les communes se regroupent. Ce qui se joue entre le Gouvernement, la majorité et les communes est quelque peu incohérent.

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

M. Jean-Pierre Grand. Ma question est institutionnelle.

Je ne reviendrai pas sur le fait que les conseillers régionaux ne seront plus élus par le peuple, ni sur la disparition de la parité et autres horreurs dont, je m'en félicite, la presse de province commence à parler.

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. C'était vendredi, ça ! Il faut changer de CD-Rom !

M. Jean-Pierre Grand. *Le Figaro* n'en parlera évidemment jamais ; en revanche, la presse de province commence à lever le voile, ce qui n'est pas mauvais. Je crois que, dans cette affaire, nous sommes en train de gagner la bataille de l'opinion publique, mais le problème n'est pas là.

Le problème est qu'après avoir, d'une certaine manière, supprimé les élus régionaux, on supprime maintenant des maires. Je m'interroge donc dans la perspective de l'année 2017 qui, ai-je cru comprendre, intéresse certaines personnes qui siègent dans cet hémicycle puisque, cette année-là, une élection présidentielle doit avoir lieu. On sait que 500 signatures de maires, de conseillers généraux, de parlementaires, etc., sont requises pour présenter sa candidature. Or nous sommes aujourd'hui en train de réduire le nombre d'élus susceptibles de donner leur signature. (*Exclamations sur divers bancs.*) Mes chers collègues, ne vous y trompez pas, ce n'est pas complètement neutre.

Ajoutez à cela les nouvelles possibilités de cumul, qui réduisent également le nombre d'élus susceptibles de signer, puisque l'on ne peut signer qu'une fois. Cela signifie que vous réduisez sensiblement le nombre de nos élus qui pourront accorder leur signature. De fait, les possibilités de se porter candidat à l'élection présidentielle de 2017 s'en trouveront sensiblement réduites.

Je ne vous cache pas que je m'intéresse davantage à celle de 2012.

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. Enfin ! Les masques tombent !

M. Jean-Pierre Grand. Cependant, par sympathie pour des collègues qui s'intéressent à 2017, je me suis permis de prendre la parole pour poser ce problème qui, naturellement, monsieur le ministre, ne vous avait pas échappé.

M. Jean-Louis Gagnaire. Celui que l'année 2017 intéresse particulièrement n'est pas présent !

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural. Monsieur le député, il y a quelques minutes, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par M. Pélissard.

M. Jean-Pierre Grand. Je n'étais pas là !

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural. Il est préférable que vous n'ayez pas été là.

Cet amendement a eu pour effet de rendre pratiquement impossible la création de communes nouvelles.

M. Jean-Pierre Grand. J'avais bien compris cela !

M. Michel Mercier, *ministre de l'espace rural*. Il impose que la création soit décidée à l'unanimité des conseils municipaux concernés. Cette hypothèse ne se réalisera que dans quelques rares cas, nécessairement avec l'accord de tous les maires, unanimité oblige.

C'est la raison pour laquelle l'amendement relatif à la majoration de 5 % emporte si peu de conséquences financières. Je pense donc qu'il devrait être retiré.

M. Henri Nayrou. Un euro, c'est un euro pour les petites communes !

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Philippe Vigier, *rapporteur pour avis*. Lorsque les conseils municipaux décident de constituer une commune nouvelle, c'est exactement comme lorsque les communes décident de bâtir une intercommunalité. Vous parlez d'un demi-euro, monsieur le ministre, mais ce n'est pas uniquement grâce à quelques euros de plus que l'on parvient à un résultat. C'est avant tout le fruit d'une logique de projet articulée autour d'un territoire.

Malheureusement, l'enveloppe de la DGF est normée, stabilisée en euros courants. Cela signifie que tout ce que l'on donnera de plus à certains sera retiré aux autres.

J'ai bien entendu ce que vous avez dit tout à l'heure avec la vertu qui vous caractérise. En offrant aux agglomérations la possibilité de devenir des communautés urbaines à partir de 450 000 habitants, nous avons déjà fait un pas en avant ; l'an prochain, vous en verrez les effets sur l'enveloppe normée. Je suis persuadé – je l'ai dit vendredi dernier – que le réveil sera douloureux. Je vous invite donc à la prudence, mes chers collègues, d'autant que le remboursement du FCTVA, qui ne s'élève pas à un demi-euro par habitant, intervient immédiatement, dès l'année de création de la commune nouvelle.

M. Bernard Derosier. Eh oui !

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. Michel Mercier, *ministre de l'espace rural*. M. Vigier a eu raison de prendre l'exemple de l'intercommunalité. J'étais l'un des rapporteurs de la loi au Sénat. Avec M. Roman, nous avons d'ailleurs fusionné Lille et Lomme en CMP ; il était bien plus pratique de procéder ainsi, cela faisait moins de débats. La fusion a été votée à l'unanimité par quatorze parlementaires, et l'affaire fut réglée. (*Sourires.*) Nous n'avions alors pas besoin de consulter tout le monde en nous demandant s'il y aurait un maire de moins ou 5 % de plus.

En outre, si la loi Chevènement a fonctionné, c'est avant tout parce qu'il y avait des incitations financières ; M. Chevènement l'a toujours reconnu. C'est d'ailleurs cette forte incitation financière distinguant la loi Chevènement de la loi Joxe qui a permis de donner naissance à l'intercommunalité.

M. Alain Cacheux. Les dotations financières augmentaient, à l'époque !

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont. On ignorait le gel !

(*L'amendement n° 137 est adopté.*)

Mme la présidente. En conséquence, les amendements n°s 436 et 472 tombent.

Je suis saisie d'un amendement n° 38.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Dominique Perben, *rapporteur*. Il s'agit d'un amendement rédactionnel.

(*L'amendement n° 38, accepté par le Gouvernement, est adopté.*)

(*L'article 8, amendé, est adopté.*)

Article 8 bis

(*L'article 8 bis est adopté.*)

Article 9

(*L'article 9 est adopté.*)

Après l'article 9

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 176, portant article additionnel après l'article 9.

La parole est à M. Alain Cacheux.

M. Alain Cacheux. Monsieur le rapporteur, monsieur le ministre, vous regrettez que l'Assemblée n'ait pas accepté que la création de communes nouvelles soit favorisée par un dispositif fiscal, fût-il modeste. Encore faudrait-il qu'elles ne soient pas pénalisées, une fois le dispositif mis en place, même si nous y sommes peu favorables.

Or, lorsqu'une commune nouvelle est créée par transformation d'une ou de plusieurs communautés de communes, le régime d'attribution du fonds de compensation de la TVA des communautés de communes ou d'agglomération, applicable immédiatement, pourrait ne pas être appliqué aux communes nouvelles. En effet, aucune disposition du projet de loi ne maintient ce régime en faveur des communes nouvelles issues de la transformation d'établissements publics à fiscalité propre.

L'objet de notre amendement est d'étendre aux communes nouvelles le régime d'attribution du FCTVA des communautés.

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

M. Dominique Perben, *rapporteur*. Défavorable.

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

M. Michel Mercier, *ministre de l'espace rural*. Défavorable.

(*L'amendement n° 176 n'est pas 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, mardi 1er juin à quinze heures :

Questions au Gouvernement ;

Fixation de l'ordre du jour ;

Vote solennel sur le projet de loi de finances rectificative pour 2010 ;

Suite du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

La séance est levée.

(La séance est levée, le mardi 1er juin 2010, à zéro heure quarante-cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu de la
séance de l'Assemblée nationale,*

CLAUDE AZÉMA



ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
03	Compte rendu 1 an	176,20
33	Questions 1 an	123,70
83	Table compte rendu 1 an	31,80
	DÉBATS DU SÉNAT	
05	Compte rendu 1 an	157,80
35	Questions 1 an	90,50
85	Table compte rendu 1 an	29,50
95	Table questions 1 an	19,70
	DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
07	Série ordinaire 1 an	1166,20
	DOCUMENTS DU SÉNAT	
09	Un an	974,60

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 19 novembre 2009 publié au *Journal officiel* du 21 novembre 2009

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : 01-40-58-75-00 – Accueil commercial : 01-40-15-70-10 – Télécopie abonnement : 01-40-15-72-75

Prix du numéro : 2,80 €
(Fascicules compte rendu et amendements)