

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen, pour avis, des articles 5, 5 *bis*, 5 *ter*, 8, 8 *bis*, 9, 10, 34 *ter*, 34 *quater* et 35 du projet de loi portant réforme des collectivités territoriales (n° 2280) (M. Philippe VIGIER, Rapporteur pour avis) ..... 2
- Présences en réunion ..... 34

Mardi

11 mai 2010

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 68

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence  
de M. Louis Giscard  
d'Estaing,  
*Vice-Président***



*La Commission procède à l'examen, pour avis, des articles 5, 5 bis, 5 ter, 8, 8 bis, 9, 10, 34 ter, 34 quater et 35 du projet de loi portant réforme des collectivités territoriales (n° 2280)*

**M. Louis Giscard d'Estaing, président.** Notre séance est consacrée à l'examen pour avis des articles 5, 5 bis, 5 ter, 8, 8 bis, 9, 10, 34 ter, 34 quater et 35 du projet de loi portant réforme des collectivités territoriales, sur lesquels une cinquantaine d'amendements ont été déposés.

**M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis.** Ce texte fait partie d'un ensemble de quatre projets : outre la réforme des collectivités territoriales, le projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et le projet de loi organique relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales.

Le projet de loi portant réforme des collectivités territoriales est le fruit d'une longue réflexion initiée par la création de la commission Balladur en octobre 2008. Initialement, il comportait quatre volets :

– un volet électoral comprenant une réforme de l'élection des organes délibérants des intercommunalités, mais aussi la création de conseillers territoriaux. La concomitance des élections cantonales et régionales en 2014 permettra ainsi d'instituer, dans le calendrier électoral, un rendez-vous majeur avec nos territoires, qui sera le gage d'un débat local revitalisé et rehaussé, à même de servir plus fidèlement l'idée que nous nous faisons de la démocratie locale ;

– un volet d'aménagement du territoire comportant la création de la métropole et réformant les conditions de fusion des communes, des départements ou des régions. Il s'agit avant tout de simplifier et de clarifier notre paysage institutionnel pour que la décentralisation devienne une réalité et que nos territoires puissent répondre aux défis de la concurrence européenne et internationale ;

– un volet de renforcement de l'intercommunalité, par l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale afin d'apporter une réponse toujours plus pertinente aux enjeux de la gestion locale ;

– enfin, une disposition de clarification sans portée normative, esquissant la future clarification des compétences des collectivités locales qui permettra de mettre fin au mille-feuille territorial.

La discussion au Sénat a profondément modifié le texte sur les aspects principaux dont notre Commission s'est saisie pour avis : la création de métropole et la création de communes nouvelles en lieu et place de la procédure de fusion actuelle.

Il ne faut pas avoir peur des mots : sur ces deux volets, l'Assemblée nationale est aujourd'hui saisie d'un texte auquel le Sénat a retiré l'essentiel de sa cohérence, pour ne pas dire tout intérêt. Entre les craintes que ce projet ne conduise à supprimer les communes par des voies détournées et les appétits financiers suscités par certaines incitations en des temps de disette budgétaire, le compromis trouvé par le Sénat a malheureusement toutes les chances de faire échouer les métropoles et les communes nouvelles.

Les métropoles résultent du constat simple que nos plus grandes agglomérations manquent du rayonnement, du souffle, des compétences et des moyens nécessaires pour rivaliser avec les plus grandes cités européennes : Francfort, Barcelone, Milan, etc., mais aussi qu'il convient de mettre fin à l'opposition qui persiste depuis trop longtemps entre Paris et le « désert français ».

Le Gouvernement s'est dès le départ autocensuré. Loin de créer une nouvelle collectivité territoriale à statut particulier, réservée aux cinq plus grandes agglomérations françaises, le projet proposait la création d'un nouvel établissement public de coopération intercommunale, un EPCI accessible aux agglomérations de plus de 450 000 habitants qui le souhaitent. Nouvel étage du millefeuille territorial, la métropole se distinguerait néanmoins par une plus forte intégration sur le plan budgétaire, avec une dotation globale de fonctionnement – DGF – totalement intercommunale, ainsi que sur le plan fiscal, les communes membres ne pouvant plus lever d'impôt. Les métropoles auraient également pu obtenir et assumer le transfert de certaines compétences de leur département et de leur région ou de l'État afin de constituer des ensembles d'une certaine ampleur.

Saisi de ce projet, le Sénat s'est alarmé de l'atteinte portée aux 400 communes membres d'EPCI susceptibles de se transformer en métropole. Il a donc restauré la notion d'intérêt métropolitain et supprimé toute intégration fiscale et budgétaire au nom de l'indépendance des communes membres. En somme, il a aligné le statut des futures métropoles sur celui des actuelles communautés urbaines, les différences subsistant étant marginales.

Dès lors, le projet a suscité peu d'intérêt auprès des quatre ou cinq plus grandes agglomérations françaises, dont les responsables ne voient pas là une chance de dynamiser leur territoire. Le Gouvernement et le Sénat se sont donc tournés vers des agglomérations moins importantes afin de s'assurer que le projet de loi atteindrait malgré tout une cible. Le Sénat a ainsi entendu les revendications des agglomérations qui poursuivent tout à la fois un objectif consistant à obtenir un label métropolitain et un objectif financier lié au bonus de DGF associé à la transformation en communauté urbaine ou en métropole.

Cela a notamment conduit le Sénat à adopter, à l'article 6 *bis*, un abaissement du seuil de transformation en communauté urbaine. Le mouvement se poursuit à l'heure actuelle. Certains amendements défendus au Sénat, mais aussi déposés devant les commissions de l'Assemblée nationale, prévoient la suppression du seuil pour des agglomérations comme Clermont-Ferrand ou Angers.

Le projet de loi pourrait conduire à faire de Clermont-Ferrand la seule métropole de France, avec les mêmes compétences qu'aujourd'hui, et un bonus de DGF payé par toutes les communes et intercommunalités du pays.

Toutes les personnes que j'ai auditionnées se disent en accord avec les conclusions du rapport Balladur, mais tout en défendant des revendications contradictoires. Il me semble nécessaire d'en revenir aux principes et d'adresser certains messages de responsabilité :

Ainsi, il faut, en premier lieu, cesser de construire l'intercommunalité sur des effets d'aubaine budgétaires, dont nous n'avons plus les moyens. D'une part, si les agglomérations de plus de 500 000 habitants n'ont pas d'autre motivation à s'intégrer, leurs projets échoueront. D'autre part, vu l'état de nos finances publiques, l'État ne pourra financer aucun bonus. Les primes en dotation seront donc désormais financées par une moindre péréquation. Je ne vois

pas pourquoi une agglomération à fort potentiel fiscal toucherait un bonus payé par les communes ou EPCI ruraux à faible potentiel fiscal. Ceci ne peut pas être le sens de l'intercommunalité.

Je regrette d'ailleurs que notre commission ne se soit pas saisie de l'article 6 *bis*, introduit par le Sénat, qui abaisse le seuil de transformation en communauté urbaine.

**M. Dominique Baert.** Nous le regrettons également !

**M. le rapporteur pour avis.** Cet article coûtera 7 millions d'euros par an en moindre péréquation. J'en demanderai la suppression par un amendement personnel que je vous invite, mes chers collègues, à cosigner en nombre.

En second lieu, s'il faut faire émerger quelques métropoles stratégiques dans notre pays, celles-ci doivent disposer de compétences et de moyen étendus sur leur territoire. En réalité, nous connaissons déjà nos métropoles. La question n'est donc pas de décerner un label à 5, 10 ou 20 agglomérations, mais bien plutôt de muscler les 5 ou 6 métropoles potentielles pour en faire des interlocuteurs stratégiques vis-à-vis de Milan ou de Francfort. À titre d'exemple, on peut douter que la gestion des collèges en lieu et place du département soit de nature à apporter un souffle nouveau aux métropoles. En revanche, je suis convaincu que Lyon, Marseille, Lille, voire Bordeaux, seraient renforcées si elles avaient plus de compétences dans le domaine des universités ou de la recherche. D'une manière générale, pourquoi ne pas permettre aux métropoles de passer des conventions avec toutes les collectivités publiques, y compris l'État, afin d'exercer sur leur territoire toutes les compétences utiles ?

C'est un signal en direction d'un projet plus cohérent que je souhaite vous proposer au travers des amendements qui vous seront soumis tout à l'heure : sortons de la logique de guichet et donnons leurs chances à nos plus grandes agglomérations !

S'agissant des communes nouvelles, je vous présenterai également les choses sans complaisance : je ne crois pas que la création de communes nouvelles remportera davantage de succès que l'actuelle procédure de fusion, qui remonte à 1971.

Là encore, plusieurs logiques se sont affrontées au Sénat, conduisant à un compromis qui laisse présager que l'idée des communes nouvelles sera morte avant même la promulgation de la loi.

Le Gouvernement avait souhaité inciter financièrement les communes nouvelles par redéploiement de la DGF en leur faveur. Fort heureusement, le Sénat a supprimé cette incitation, que l'enveloppe normée ne permet plus.

À l'inverse, le Gouvernement avait assoupli les conditions juridiques de fusion. Le Sénat les a durcies par tous les moyens possibles. Ainsi, en protégeant les communes contre la hantise des mariages forcés, la procédure de création finalement adoptée a bien peu de chance d'aboutir un jour où que ce soit.

Comme pour ce qui concerne les métropoles, je proposerai à la Commission des finances de défendre une attitude plus raisonnable et équilibrée.

Premièrement, la création de communes nouvelles doit être neutre financièrement. Nos finances publiques nous interdisent toute incitation, mais il ne faut pas non plus que la fusion soit pénalisante. Je vous proposerai un amendement en ce sens.

Deuxièmement, cette création doit pouvoir être décidée par les conseils municipaux, qui sont les représentants légitimes des populations des communes. Quand l'unanimité des élus défend un projet, je ne crois pas qu'il soit de bonne politique de les soumettre à la censure de la *vox populi* au moyen d'un référendum. De ce point de vue, le texte initial du Gouvernement me paraissait plus équilibré, en prévoyant de consulter les électeurs seulement lorsque certains conseils municipaux n'adhèrent pas au projet de fusion. Là encore, je vous proposerai un amendement revenant à une rédaction plus réaliste.

Quant à la clarification des compétences, l'article 35 du projet de loi est une pétition de principe, qui sert à préfigurer ou à encadrer le prochain texte sur la répartition des compétences. Il traite notamment de deux sujets majeurs : le régime des cofinancements et la clause générale de compétence de la région et du département.

Sur un tel article dépourvu de portée normative, il est difficile de se positionner sans préempter le débat futur.

La position prudente du Gouvernement sur la clause générale de compétence me paraît équilibrée en attente du futur projet de loi : départements et régions disposeraient de compétences exclusives et ne pourraient agir hors de ces compétences que dans les domaines que la loi n'aurait pas délégués explicitement, ce qui laisse des marges de manœuvre importantes.

S'agissant en revanche des cofinancements, il me semble que le texte du Sénat renonce à tout encadrement, qu'il s'agisse de la personne qui cofinance ou de la charge que devrait supporter réellement le maître d'ouvrage. Je vous proposerai à ce sujet un amendement proposant une voie intermédiaire entre le texte initial du Gouvernement et celui du Sénat.

Pour ce qui est de la DGF territoriale, le projet initial du Gouvernement prévoyait un transfert automatique de la DGF des communes parties prenantes vers les métropoles, comme un élément du pacte financier accompagnant les transferts de compétences. Comme avec la taxe professionnelle, les métropoles auraient reversé le solde entre la DGF et les charges transférées.

Conscient des risques qu'entraînerait une suppression pure et simple de l'autonomie fiscale et budgétaire des communes, le Sénat a sensiblement aménagé le dispositif de transfert de DGF à un EPCI : il en a fait une faculté décidée à l'unanimité des communes membres et il l'a étendu à l'ensemble des EPCI, par l'adoption d'un article 34 *quater* dont notre Commission est également saisie pour avis.

Qu'il s'agisse des métropoles ou des autres formes d'EPCI, je vous proposerai également sur ce volet de tenir un discours de clarté.

Les EPCI à taxe professionnelle unique – TPU – disposent d'excédents de fiscalité et reversent l'essentiel de la taxe professionnelle. Ils n'ont donc pas besoin d'un stock de ressources complémentaires en l'absence de nouveaux transferts significatifs. De plus, les EPCI à TPU ne se financeront pas sur la dynamique de la DGF, probablement inexistante dans les prochaines années. Par conséquent, transférer la DGF des communes à un EPCI qui

la rendrait en totalité ne peut avoir qu'un seul intérêt : opérer une redistribution des dotations au sein du périmètre intercommunal.

Je vous proposerai donc de préciser le dispositif adopté au Sénat afin de flécher les intégrations éventuelles et volontaires de DGF vers un objectif de péréquation communautaire.

Avant de conclure, je voudrais évoquer les amendements que je ne peux vous présenter aujourd'hui.

Il y a évidemment la question du seuil de transformation en communauté urbaine, à l'article 6 *bis*, dont nous ne sommes pas saisis. Le ramener à 400 000 habitants représenterait une économie d'environ 32 millions d'euros par an.

Il y a également des amendements relatifs aux compétences métropolitaines. J'estime que les métropoles, si nous parlons bien des cinq ou six agglomérations les plus importantes, doivent obtenir non seulement davantage de compétences départementales et régionales, mais aussi certaines compétences de l'État. Malheureusement, de tels amendements seraient contraires à l'article 40 de la Constitution. J'en serai donc réduit, devant la Commission des lois comme en séance publique, à défendre une idée ambitieuse des métropoles comme des ensembles véritablement compétitifs, au prix d'une intégration très forte des compétences sur le territoire.

Enfin, sans texte sur la répartition des compétences, notre exercice est aujourd'hui délicat.

J'aurais souhaité proposer notamment que des méthodes de montage financier soient envisagées pour mieux canaliser les cofinancements, par exemple au moyen d'un service instructeur unique ou chef de file. Hélas, faute d'article véritablement normatif sur les compétences et compte tenu du délai qui m'était imparti, il était difficile de proposer à la Commission des finances un débat concret sur ces sujets. Je pense néanmoins que nous devons prendre rendez-vous dès aujourd'hui pour l'examen de ce futur texte car, sur la clause générale de compétences ou les cofinancements, notre Commission aura une voix à faire entendre.

Il est heureux que la Commission des finances joue un rôle dans la discussion de ce projet de loi. Sur des sujets qui ont jusqu'à présent largement brouillé les clivages partisans, notamment au Sénat, je pense qu'il nous appartient – au sujet des métropoles, des communes nouvelles ou de la répartition des compétences – de faire passer un message de raison et de cohérence, qui pourrait facilement faire consensus entre nous.

Eu égard à la mission qui nous incombe et sous le bénéfice des amendements que je vous présente, je propose à la Commission d'émettre un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie pour avis.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** J'ai bien noté les intentions louables du rapporteur pour avis, qui fonde son raisonnement sur une prévision très économe de l'évolution des transferts de l'État vers les collectivités locales dans les prochaines années. Je crois qu'il a raison.

**M. Louis Giscard d'Estaing, président.** Notre Commission ne peut que soutenir cet effort, au moins sur un plan intellectuel !

**M. François Goulard.** L'inspiration de ces textes relatifs aux collectivités territoriales me paraît depuis longtemps assez faible. Le projet de loi, dont seuls quelques articles nous sont soumis, mériterait d'être largement revu.

Du point de vue financier, ce texte est une erreur : il va rigidifier l'édifice des transferts de l'État vers les collectivités locales, alors que celui-ci appelle une remise à plat complète. En d'autres termes, je crains que les dispositions qui nous sont présentées ne constituent un obstacle supplémentaire à une vraie réforme.

Ce n'est pas agréable à dire – et c'est un élu local de longue date qui parle ! –, mais il faudra bien que l'État réduise certains transferts. En matière de DGF, notamment, nombre de communes sont surdotées, et ce n'est pas un abaissement annuel de 0,2 ou 0,5 % par rapport à la moyenne qui produira le moindre résultat. L'état des finances publiques et l'inégalité flagrante entre les collectivités imposent que l'on diminue de 10 ou 20 % en un an la DGF de certaines communes. Sans des mesures de cette nature, nous ne pourrions maîtriser le très important chapitre des dépenses.

Je déplore que l'on ne s'attache pas à la véritable priorité qui est de rebâtir les finances locales avec plus de justice et plus de maîtrise. Avec la suppression de la taxe professionnelle, on a parcouru la moitié du chemin mais il reste beaucoup à faire. En l'occurrence, on ne s'engage pas dans la bonne direction.

**M. Claude Bartolone.** Ce texte, que notre commission aborde sous un angle bien particulier, est par certains aspects contracyclique, compte tenu de la situation financière du pays. Il devient difficile de distinguer quelles sont les priorités après la discussion au Sénat, qui s'est focalisée plus sur les lieux de pouvoir que sur les missions des collectivités, et qui révèle un débat entre la Haute assemblée et le Gouvernement. Bon nombre d'amendements adoptés émanent de l'Association des maires de France et visent plus à mettre les communes au centre du texte qu'à définir le périmètre financier dans lequel on situe les activités qui doivent être rendues à la population.

À mon sens, le projet initial du Gouvernement était trop axé sur la manière de reprendre le contrôle de la décentralisation. Le débat sur la création des conseillers territoriaux s'est substitué à la réflexion et aux propositions qui auraient permis de déterminer ce que doit être l'organisation territoriale d'un pays européen. Après tout, nombreux sont nos voisins qui mettent en œuvre les trois niveaux, la solidarité, la proximité et l'organisation territoriales.

Dans le contexte actuel – situation financière du pays, crise grecque, crise de l'euro –, nous n'abordons pas sérieusement la question de la part de la richesse devant être gérée à l'échelon national, ni de celle dont la gestion doit revenir aux collectivités locales. Le texte établit une architecture des pouvoirs plus qu'il ne définit les services dus à la population, le rôle d'aménagement du territoire dévolu aux collectivités locales et les compétences revenant à chaque niveau de territoire.

Bref, il s'agit d'un texte mal né, centré sur la création des conseillers territoriaux et assorti d'un débat sur le mode de scrutin – nous y reviendrons car les élections régionales ont changé les choses –, alors qu'il devrait permettre le réexamen des périmètres de compétences.

**M. Louis Giscard d'Estaing, président.** Je confirme que notre Commission n'a à se prononcer que sur les enjeux financiers du projet de loi.

**M. Charles de Courson.** On dénonce souvent la croissance trop rapide des dépenses des collectivités locales. En réalité, à périmètre constant, cette croissance est à peu près identique à celle du produit intérieur brut pour les départements et les régions. L'augmentation est bien plus le fait du bloc communes-intercommunalités, et plus particulièrement des intercommunalités.

Quelle est la raison de cette situation ? Le manque de courage : la France est le seul pays d'Europe à ne pas avoir réformé son réseau communal. La rationalisation de la dépense publique locale passe par l'intégration. Tous nos partenaires ont transformé les intercommunalités en communes de plein exercice, les communes devenant des sections d'intercommunalité : le conseil communal gère par délégation du conseil de communauté, lequel répartit les compétences dans une configuration à géométrie variable qui est fonction des accords locaux ; l'intercommunalité, devenue commune, est le seul niveau qui lève l'impôt.

Le texte va dans ce sens, mais le Sénat l'a pour ainsi dire émasculé. La possibilité de référendum rend quasi impossible la création de communes nouvelles. On a tué l'idée même de commune nouvelle, qui était un intermédiaire entre les schémas allemand, britannique ou espagnol et ce que nous vivons en France.

Il en va de même pour les départements et les régions. La logique aurait voulu que l'on fusionne les deux structures – et il était cohérent, dans cette perspective, de créer les conseillers territoriaux. Hélas, majorité et opposition ont bien du mal, dans ce pays, à travailler sur des sujets d'intérêt commun ! Le texte va dans la bonne direction, mais il ne va pas au bout de la réforme qui s'impose.

N'en déplaise à mes collègues sénateurs, le Sénat français est la seule chambre haute des pays démocratiques qui représente, non pas le peuple, mais les collectivités territoriales. En cela, quelle que soit sa couleur politique, il est un frein puissant à la modernisation.

Financièrement, il n'existe que deux façons de réguler la dépense des collectivités : soit ces dernières sont responsables devant le peuple et disposent de l'autonomie fiscale en votant des impôts qui pèsent effectivement sur leurs électeurs, lesquels peuvent sanctionner les élus par leur vote : c'est le mécanisme de M. de Tocqueville ; soit on trouve les collectivités trop dépensières, quel que soit leur bord, et on décide de les tenir par la recette, en remplaçant l'autonomie fiscale par l'octroi de dotations : c'est le schéma de Mme Thatcher.

**M. François Goulard.** C'est celui de tous les pays européens.

**M. Charles de Courson.** Le récent rapport du Conseil des prélèvements obligatoires confirme ce que notre Commission sait depuis longtemps : tous les gouvernements, de gauche comme de droite, n'ont eu de cesse de démanteler l'autonomie fiscale locale. Ainsi a-t-on choisi le schéma thatcherien sans le dire. C'est une constante de la technocratie du ministère des finances, qui va jusqu'à soutenir qu'il ne peut plus y avoir de fiscalité locale sur les entreprises, au motif qu'un tel dispositif est incompatible avec le grand marché, la compétition internationale, et que sais-je encore.

Aujourd'hui, si l'autonomie fiscale du bloc communal est maintenue, celle des régions est totalement supprimée, et elle ne représente plus que 13 % des recettes des départements.



Il est normal que le texte qui nous est proposé ne choisisse pas puisque l'on a commencé la réforme par le « toit », c'est-à-dire par le financement, et que le schéma est thatchérien pour les départements et les régions, mais tocquevillien pour le bloc communal. Ce choix mixte est quelque peu baroque !

On n'est pas allé jusqu'au bout de la réforme des institutions, et encore moins de celle des compétences.

Les conditions posées rendent impossible la création des communes nouvelles. Nous trouvons presque tous que les métropoles étaient une bonne idée, mais on n'a pas mis en place les mécanismes pour les créer : le Sénat est revenu en arrière. Qui plus est, il a abaissé le seuil pour diluer un peu plus l'effet du dispositif !

Soit dit en passant, si l'on spécialise les départements et les régions, le droit constitutionnel français voudrait qu'on leur ôte la qualité de collectivité territoriale pour en faire des établissements publics – ce qui était le cas des régions naguère.

Sur le plan financier, les amendements du rapporteur ne visent qu'à atténuer le mal fait par le Sénat : on s'arrête à mi-distance.

Le Nouveau Centre est tocquevillien : il estime qu'il faut financer les départements et les régions par de la CSG, en isolant les prestations légales dans un budget annexe financé par une CSG soumise à péréquation, et en supprimant les dotations budgétaires à due concurrence. Les exécutifs locaux doivent être responsables de la modulation des prestations : je ne vois pas pourquoi l'APA, l'allocation personnalisée d'autonomie, ou le RSA, le revenu de solidarité active, devraient être identiques en Corrèze et en région parisienne alors que les coûts sont très différents.

L'égalité « bête » pratiquée actuellement se traduit par une déresponsabilisation des exécutifs locaux, qui se plaignent d'être transformés en bureaux d'aide sociale délivrant pour le compte de l'État des prestations dont le financement est pour une bonne partie local.

Nous nous honorerions de voter, par exemple, un amendement donnant aux conseils généraux qui le souhaitent l'autorisation d'instituer une récupération sur les successions pour le financement de l'APA, avec un seuil fixé département par département.

**M. Claude Bartolone.** Ce serait tout aussi inégalitaire : quand les populations sont pauvres, cette récupération ne représente presque rien !

**M. Charles de Courson.** Il suffirait de fixer un seuil à 150 000 euros par part : cela permettrait d'obtenir la contribution de 10 ou 15 % des citoyens. Il n'est pas normal que la solidarité nationale permette de financer des personnes aisées. Ouvrons cette possibilité, même si vous ne souhaitez pas l'utiliser, mon cher collègue !

**M. Claude Bartolone.** Je rêverais de pouvoir le faire : cela prouverait que la population de mon département est riche !

**M. Charles de Courson.** Je suis sûr qu'il y a des gens aisés dans votre département !

**M. René Couanau.** Si j'approuve la présentation du rapporteur pour avis, je suis moins convaincu par l'analyse de M. de Courson. L'objet du texte n'est pas de freiner la croissance des dépenses des collectivités locales, mais de réfléchir à l'édifice institutionnel de

la France. Faut-il concentrer progressivement tous les pouvoirs entre les mains de l'État, de super-régions, peut-être de super-communautés ? Le texte introduit cette logique. Même si l'on n'a pas eu le courage de trancher entre régions et départements et entre communes et intercommunalités, en l'espace de dix ans, le département se trouvera inclus dans la région – on imagine mal que les conseillers territoriaux puissent, six ans durant, siéger alternativement une semaine au chef-lieu de département et une semaine au chef-lieu de région sans que des voix s'élèvent pour faire cesser cette situation ! – et il en ira de même pour la commune par rapport à l'intercommunalité, dès lors que les conseillers communautaires seront choisis, au scrutin direct, sur la liste communale.

Pourtant, nous ne nous sommes pas vraiment prononcés sur cette évolution. Il n'y a pas eu de débat de fond sur l'organisation du territoire.

Autre incohérence : tous les rapports qui ont précédé ce texte, y compris ceux que notre Commission a examinés, proposaient un dispositif inverse consistant à définir d'abord les compétences, puis l'architecture, enfin les moyens financiers et les recettes. Le Gouvernement prend l'exact contrepied de cette logique : il commence par supprimer la taxe professionnelle, puis s'attaque dans ce texte à l'architecture, sans même régler le problème des compétences.

Qu'attendent les élus locaux aujourd'hui ? Après la suppression de la taxe professionnelle, ils se demandent comment ils élaboreront leur budget pour 2011...

**M. Claude Bartolone.** Même pour 2010 !

**M. René Couanau.** Ils ne savent pas quelles seront leurs compétences ni, surtout, comment ils pourront continuer à réaliser des investissements qui nécessitent des financements croisés de la région et du département. Les communes et les communautés de communes n'ont pas le budget qui leur permettrait de poursuivre leurs investissements dans des domaines aussi essentiels à la vie de la nation que l'économie, la culture ou le sport.

La même incohérence se retrouve en ce qui concerne la création des métropoles et des communes nouvelles : le texte prend les choses exactement au rebours de la façon dont elles devraient être prises.

**M. Henri Nayrou.** Je partage l'avis de M. Couanau. Les articles dont notre Commission est saisie traduisent bien la manière inconsidérée dont le Gouvernement nous présente l'ensemble du texte.

La cohérence voudrait que l'on parte des objectifs pour arriver aux moyens. Or le Gouvernement se fonde sur les moyens ; il ôte toute autonomie aux collectivités locales et charge la barque de l'État, qui n'avait pas besoin de cela ! Alors qu'il fallait rationaliser les compétences, on nous sort ces « conseillers territoriaux » qui seront des élus hors-sol faute de cohérence entre les collectivités et entre les fonctions.

Il aurait été plus simple de délimiter le bloc de proximité en y incluant la commune, le département et, surtout, l'intercommunalité, et en laissant les questions de stratégie à la région.

Certaines considérations politiques sont déplaisantes. Le Président de la République n'a-t-il pas clairement indiqué que son problème était de passer de 6 000 à 3 000 élus ? C'est une façon très réductrice et préjudiciable d'aborder ces questions !

En tout cas, rendez-vous est pris pour la discussion en séance publique le 25 mai.

**M. le rapporteur général.** Dans la mesure où la suppression de la taxe professionnelle constitue en réalité une réforme profonde de la fiscalité locale, les élus locaux attendent que l'on clarifie les compétences des collectivités.

C'est ce que prévoit l'article 35, qui réduit – à défaut de la supprimer – la clause générale de compétence pour les régions et les départements et qui organise différemment les financements croisés. Le problème est que cet article est purement intentionnel, renvoyant à une loi future prise « dans les douze mois à compter de la promulgation de la présente loi ». La question est pourtant urgente. Dès 2011 – c'est-à-dire demain –, la fiscalité locale sera transformée et l'État ne pourra plus faire autre chose que de stabiliser en valeur ses concours. Pour aller dans le sens de l'intervention de François Goulard, alors que l'on a jusqu'à présent utilisé les surplus annuels pour la péréquation, il faudra demain prendre à certaines collectivités, celles qui ont peut-être beaucoup trop.

En effet, entre les premiers et les derniers 20 %, le rapport de la dépense communale et intercommunale consolidée par habitant varie de 1 à 2,5. Cette disparité considérable tient pour 60 % aux ressources et, à l'intérieur des ressources, moins à la fiscalité qu'aux dotations – ce paradoxe apparent s'expliquant notamment par le fait que l'on n'a eu de cesse, depuis trente ans, de remplacer des morceaux de fiscalité par des dotations. On en est arrivé à un système où, de fait, l'État verse d'autant plus que l'on dépense beaucoup !

Alors que le paysage financier et fiscal se modifiera profondément en 2011, il semble impossible d'attendre dix-huit mois pour remettre à plat le dispositif et connaître enfin les règles du jeu en matière de compétences.

**M. le rapporteur pour avis.** L'article 35 a vocation à devenir normatif : c'est le sens de plusieurs amendements qui seront discutés demain en Commission des lois.

**M. le rapporteur général.** Notre Commission ne verra donc pas le texte modifié alors que le sujet est largement financier !

**M. le rapporteur pour avis.** Il y a là une anomalie, en effet.

L'article 35 pose le principe d'exclusivité des compétences attribuées par la loi aux régions et aux départements, la capacité d'initiative des régions et départements aux situations et demandes non prévues par la loi – il y aura donc toujours possibilité de mener une action locale – et la désignation par la loi d'une collectivité chef de file. Par ailleurs, le Gouvernement semble vouloir autoriser les financements croisés pour les seules communes de moins de 3 500 habitants.

J'ai déposé plusieurs amendements visant à rééquilibrer le dispositif.

Il ressort de vos interventions, mes chers collègues, que le problème des compétences aurait dû être traité auparavant. La nouvelle architecture dont parlait René Couanau est la base de tout. Il faut en finir avec ce méli-mélo où chacun veut tout faire et où tout le monde fait tout mal, d'autant que l'intervention publique montre aujourd'hui ses limites.

Nous devons nous focaliser sur les métropoles et les communes nouvelles, sachant que le Gouvernement fera des propositions à la Commission des lois pour renforcer les compétences des métropoles.

**M. le rapporteur général.** La Commission des finances ne pourrait-elle s'autosaisir dans les prochains jours puisque, selon toute probabilité, le texte qui sera examiné en séance publique sera très différent de celui que nous examinons aujourd'hui et que les modifications porteront sur des aspects financiers ?

**M. René Couanau.** La Commission des lois ouvrira sans doute le plus largement possible les compétences de la région, mais elle ne précisera pas les compétences des autres collectivités. Il ne sera plus possible d'affirmer que les communes, les communautés de communes ou les départements sont compétents en matière culturelle ou sportive, par exemple, puisque l'attribution d'une compétence précise à une collectivité interdira de l'ouvrir à une autre.

La question se double d'un problème financier, et elle a des répercussions sur tout l'édifice des finances publiques. Il serait souhaitable que notre Commission prenne une initiative et appelle l'attention sur l'article 35. Nous ne pouvons rester dans le vague ! Le raisonnement selon lequel la dévolution d'une compétence à telle collectivité interdit à toute autre de s'en occuper nous engage dans un cycle infernal. C'est un système juridique terrible !

**M. Louis Giscard d'Estaing, président.** Il semblerait en effet cohérent que nous soyons de nouveau saisis pour avis après l'examen du texte en Commission des lois. Il existe, en effet, un problème de chronologie. Mais désormais, notre Règlement fait obligation à la commission saisie pour avis d'examiner le texte avant que se prononce la commission saisie au fond.

**M. Claude Bartolone.** La question de la clause de compétence générale est primordiale dans de nombreux secteurs.

La « vitrine » de ce texte, c'est qu'il y aurait trop d'élus. Mais, dans mon département, l'indemnité des 40 conseillers généraux représente 0,2 % du budget. L'économie serait donc de 0,1 % !

En revanche, comme le souligne M. Couanau, les dépenses non obligatoires sont entourées d'un grand non-dit. En matière culturelle, par exemple, la position du Président de la République et du Gouvernement est très floue. Lors de ses vœux au monde de la culture, le Président a déclaré que la clause de compétence générale ne serait pas supprimée dans ce domaine. Mais personne ne sait qui prendra en charge les dépenses. En outre, si l'on supprime la clause de compétence générale en faisant une exception pour la culture et le sport, d'autres secteurs s'estimeront lésés.

Si l'objectif de la réforme est de rogner sur les dépenses non obligatoires de chaque collectivité sans préciser s'il y a transfert à un autre niveau, je souhaite bien du plaisir à la majorité !

À titre d'exemple, le rapport de M. Richard Dell'Agola a clairement montré que le spectacle vivant dépend entièrement de l'intervention des collectivités locales. Que dira-t-on au monde de la culture si les départements ou les communes ne peuvent plus intervenir et que les budgets s'évaporent ? Si cela se produit, on entendra parler du pays ! L'appel « La culture

en danger », que j'ai lancé sur internet, a d'ores et déjà recueilli 32 000 signatures, fait rare pour une opération de ce genre.

On ne peut s'en remettre, comme semble le faire le rapporteur pour avis, à un texte à venir. Les secteurs de la culture, du sport et du développement économique sont trop importants pour que l'on puisse les rassurer par de vagues promesses.

**M. Richard Dell'Agnola.** Le but de la réforme n'est pas d'« économiser » des élus mais de mettre en place des convergences dans l'action des différentes collectivités et d'éviter les doublons, les chevauchements et les interventions croisées.

Cela étant, la clause de compétence générale pose un problème lourd. Dans le domaine du sport ou de la culture – j'ai en effet déjà évoqué, devant notre Commission, le spectacle vivant –, je vois mal comment on pourrait la retirer aux collectivités locales.

Si j'en crois le rapporteur général, les compétences seraient fléchées selon les collectivités. J'en déduis que les compétences non fléchées relèveraient de la clause de compétence générale.

**M. le rapporteur pour avis.** Exactement !

**M. Richard Dell'Agnola.** Si l'on flèche de grandes compétences, telles l'éducation, la santé, les affaires sociales, ce qui n'est pas énoncé revient à la compétence générale que chacun pourra exercer. J'espère que ce sera bien le cas de la culture et que les différents échelons continueront de travailler ensemble, pour ne pas casser l'action éminente des collectivités en ce domaine : l'État seul ne peut porter le système culturel en France.

**M. le rapporteur pour avis.** Aux termes de l'article 87 du Règlement de l'Assemblée nationale, « les commissions saisies pour avis se réunissent dans des délais permettant à leurs rapporteurs de défendre les amendements qu'elles ont adoptés devant la commission saisie au fond ». Nous ne pourrions donc pas nous réunir à nouveau et je suis le premier à le regretter. Nous saurons demain quels sont les amendements adoptés en Commission des lois et nous reprendrons nos arguments en séance publique.

Nous sommes donc dans une situation un peu particulière. Il est regrettable que la clarification des compétences, à l'article 35, n'ait pas eu lieu avant notre réunion, même si les amendements déposés par le Gouvernement visent à renforcer les compétences des métropoles et des communes nouvelles et à préciser le seuil de constitution des métropoles ainsi que la péréquation financière.

Je retiens des différentes interventions que nous nous retrouvons au moins sur les sujets dont la Commission des finances s'est saisie et qu'il nous est possible de faire émerger une vision commune qui sera défendue demain en Commission des lois.

En particulier, monsieur Dell'Agnola, il nous faudra nous assurer que les champs de compétences attribués de façon exclusive soient les moins larges possibles, ce qui laissera toute possibilité aux collectivités pour exercer une clause de compétence générale dans de nombreux domaines, dont la culture. Nous pourrions ainsi répondre à la volonté politique d'actions menées sur le terrain.

**M. Henri Nayrou.** Tout cela est si clair qu'un second examen par notre Commission s'impose !

**M. Louis Giscard d'Estaing, président.** Après l'examen au fond du texte, les membres de notre Commission pourront déposer des amendements qui seront examinés par la Commission des lois dans le cadre de l'article 88 du Règlement, de façon que les sujets soient abordés en séance publique.

*La Commission en vient à l'examen des articles dont elle est saisie pour avis.*

**Article 5** (chapitre VII [nouveau] du titre I<sup>er</sup> du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales) : *Création, compétences et régime juridique et financier des métropoles*

*La Commission examine d'abord l'amendement CF 41 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à substituer le seuil de 600 000 habitants à celui de 450 000 habitants pour la création d'une métropole, qui figure également à l'article 6 *bis*. En effet, les métropoles ne doivent pas être de nouvelles communautés urbaines avec un seuil de population identique. Nous nous retrouverions sinon avec deux statuts distincts pour des agglomérations ayant le même nombre d'habitants. Les métropoles doivent avoir les moyens de leur rayonnement et celui d'irriguer économiquement le territoire. Avec un seuil de 600 000 habitants, Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse et Nantes se transformeront en métropoles. En revanche, avec un seuil de 450 000, douze villes bénéficieraient d'un effet d'aubaine par la bonification de la dotation globale de fonctionnement, ce qui représente un risque à la fois politique et financier, portant sur 7,2 millions d'euros chaque année.

Si l'on veut que les futures métropoles jouent un rôle comparable aux grandes villes européennes, il convient d'en réserver le statut aux six plus grandes agglomérations françaises.

**M. le rapporteur général.** Je suis favorable à cet amendement. L'abaissement, par le Sénat, du seuil des métropoles à 450 000 habitants résulte uniquement du souci d'obtenir pour certaines agglomérations une DGF plus importante.

Comme l'a expliqué il y a une dizaine d'années notre collègue Charles de Courson, le mécanisme repose sur une hiérarchie subtile de classes, de type aristocratique, avec ses princes, que sont les communautés urbaines bénéficiant d'une DGF de 80 euros par habitant, suivis par la petite noblesse des communautés d'agglomération, avec 40 euros par habitant, enfin par la rotture des communautés de communes, avec 20 euros par habitant. L'année dernière, deux communautés d'agglomération, Nice et Toulouse, voulaient se transformer en communautés urbaines, ayant atteint le seuil de 500 000 habitants, afin que leur DGF par habitant passe de 40 à 80 euros, pour un coût global supplémentaire de 20 millions d'euros. Comme l'enveloppe globale de la DGF est constante, ce sont les communautés de communes qui auraient financé le changement de catégorie de ces deux villes. L'Assemblée nationale a empêché cela : on a finalement transigé à 60 euros, d'ailleurs avec le soutien des députés toulousains.

Il faut prendre garde à ce problème quand on crée de nouvelles communautés urbaines. Pardonnez-moi ce point de vue exclusivement financier !

**M. Louis Giscard d'Estaing, président.** Vous êtes parfaitement dans votre rôle.

**M. François Goulard.** L'inégalité du montant de la DGF par habitant en fonction de la taille de l'agglomération est injustifiée car les dépenses par habitant ne varient pas selon ce paramètre. Aujourd'hui, il n'existe presque plus de zones rurales exclusives : les populations vivant dans de petites communes travaillent souvent en grande agglomération, où elles font aussi leurs courses. Et elles ont les mêmes exigences en matière de services publics locaux.

C'est pourquoi je suis en désaccord avec le texte du Sénat.

**M. Claude Bartolone.** Ce débat prolonge les échanges que nous avons eus au cours de la discussion générale. Il aurait d'abord fallu déterminer la meilleure forme d'organisation des territoires pour le développement économique et social. L'intervention de notre rapporteur général sur les conséquences financières du dispositif est tout à fait justifiée. Mais il n'est pas cohérent d'aborder la barrière financière avant le régime juridique de l'aménagement du territoire.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CF 8 de M. Claude Bartolone.*

**M. Claude Bartolone.** Cet amendement, en octroyant à la métropole une compétence générale, s'inscrit dans l'esprit de la décentralisation, que l'on dénaturerait si la distribution des compétences n'était effectuée que par le préfet en fonction des contraintes du contrôle de légalité et de l'appréciation restrictive qu'il peut en faire.

**M. Charles de Courson.** L'amendement a sa cohérence. Mais ne devrait-on pas aller jusqu'au bout de la démarche en intégrant les communes dans la métropole, dont elles deviendraient des sections, ainsi que le conseil général ? Il ne faut pas en rester à un schéma intermédiaire.

**M. Claude Bartolone.** Quelle organisation administrative du territoire voulons-nous ? Le projet de loi vise une certaine recentralisation, notamment pour ce qui concerne l'attribution des moyens financiers. Or on ne peut traiter de ceux-ci sans avoir d'abord réfléchi à l'organisation territoriale du pays.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable : à toutes les collectivités territoriales – métropoles, régions, départements, communes – on attribuerait une clause de compétence générale. Un tel système ne pourrait fonctionner ! Il serait plus clair de mentionner ce qui ressortit à l'intervention de la métropole et à celle de chaque commune. Par exemple, les équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire relèveraient de la métropole, et tous les autres relèveraient des communes membres. Ce serait la sagesse. On rajouterait sinon une clause de compétence générale à une nouvelle collectivité, la « métropole ».

**M. Charles de Courson.** Voilà un amendement paradoxal : il crée un établissement public à compétence générale à côté de collectivités territoriales à compétences spécialisées. Les établissements publics ont, par définition, une compétence spécialisée. Épistémologiquement, l'amendement brouille tout !

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CF 26 de M. Claude Bartolone.*

**M. Claude Bartolone.** Il s'agit d'un amendement de cohérence, qui supprime le pouvoir d'initiative du préfet pour la création d'une métropole, et qui répare une omission concernant un renvoi au code général des collectivités territoriales.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable : la création d'une métropole repose en effet sur le volontariat des collectivités et non sur l'intervention du représentant de l'État.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite les amendements CF 9 et CF 10 de M. Claude Bartolone.*

**M. Claude Bartolone.** Si l'on veut que les assemblées départementales émettent un avis justifié sur la proposition qui leur est faite, il faut allonger le délai de leur consultation, en le portant de trois à quatre mois, ou le rendre renouvelable.

**M. le rapporteur pour avis.** On ne peut qu'être défavorable aux allongements de procédure.

*Les deux amendements sont successivement rejetés.*

*La Commission est saisie de l'amendement CF 14 de M. Claude Bartolone.*

**M. Claude Bartolone.** L'exercice de plein droit, par les métropoles, de la compétence pour la mise en place de dispositifs locaux de prévention de la délinquance n'a pas sa place ici compte tenu de la nature des missions qui sont attribuées à la nouvelle catégorie d'EPCI.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable, par souci de cohérence : les communautés urbaines disposent déjà de cette compétence. Pourquoi la leur retirerait-on lorsqu'elles deviennent des métropoles ?

*L'amendement est rejeté.*

*La Commission en vient à l'amendement CF 15 de M. Claude Bartolone.*

**M. Claude Bartolone.** Il s'agit de maintenir certaines compétences, notamment en matière de cimetières, de sites cinéraires et de crématorium, à l'échelon communal.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable : les maires des communes membres de la métropole devraient récupérer cette compétence.

*L'amendement est rejeté.*

*La Commission est saisie de l'amendement CF 17 de M. Claude Bartolone.*

**M. Claude Bartolone.** Amendement de précision : la compétence en matière de gestion des déchets doit aussi comprendre leur collecte.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable.

*L'amendement est adopté.*

*La Commission examine l'amendement CF 16 de M. Claude Bartolone.*



**M. Claude Bartolone.** Amendement rédactionnel et de précision : la notion d'intérêt communautaire ayant été introduite par le Sénat, il faut en confier la compétence à la métropole.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable : l'amendement n'est pas simplement rédactionnel car il revient sur la clause de compétence générale attribuée à la métropole. Nous avons déjà dit qu'il pouvait exister un intérêt métropolitain pour certains équipements structurants, mais que les communes pouvaient aussi intervenir quand la métropole n'agissait pas.

Je rappelle que le Sénat a redonné compétence aux communes à la place des métropoles concernant les actes individuels relatifs à l'occupation des sols.

**M. René Couanau.** L'exercice des compétences de la métropole n'est-il pas toujours subordonné à la reconnaissance d'un intérêt métropolitain ?

**M. le rapporteur pour avis.** Uniquement pour les équipements structurants. Ainsi, la ligne de partage est claire.

*L'amendement est rejeté.*

*La Commission est saisie de l'amendement CF 11 de M. Claude Bartolone.*

**M. Claude Bartolone.** L'amendement vise à supprimer le transfert automatique à la métropole de certaines compétences du département, notamment en matière de transports scolaires, et à rendre celles-ci transférables par convention. Les métropoles, devant avoir des compétences en matière de transports urbains, collaboreraient avec les départements dans ce domaine.

**M. le rapporteur pour avis.** Défavorable. J'avais déposé un amendement sur le délai de dix-huit mois relatif à la signature des conventions, mais il a été déclaré irrecevable au regard de l'article 40 de la Constitution.

Le système peut conduire à une impasse si l'accord ne se fait pas entre les collectivités. Il était prévu que, dans ce cas, la compétence soit directement transférée à la métropole. Nous pensons que le transfert automatique serait un gage du renforcement de la métropole dans sa compétence de développement économique, qui est le poumon de son rayonnement. Le Gouvernement déposera un amendement en ce sens.

En conséquence, je ne puis qu'être défavorable à l'amendement CF 11.

**M. René Couanau.** Les transports scolaires, comme les routes, sont l'objet de fréquents contentieux entre la collectivité dont la compétence est transférée et la collectivité à qui celle-ci est attribuée, précisément en raison du caractère automatique du transfert. Il conviendrait donc de déterminer la compétence par voie législative mais de subordonner son exercice à la conclusion d'une bonne convention entre les deux collectivités. Sinon, on verrait se multiplier les recours à la chambre régionale des comptes, à un expert, au préfet, afin de chiffrer les dépenses restantes car il advient parfois que la collectivité d'origine continue d'exercer une partie de la compétence transférée. L'adoption de l'amendement permettrait de diminuer le nombre de contentieux.

**M. le rapporteur pour avis.** Le transfert automatique ne s'effectue pas n'importe comment : il existe une commission d'évaluation des charges transférées de la collectivité vers la métropole. Je reproche au dispositif initial de provoquer une discussion pendant dix-huit mois, après laquelle, en cas de désaccord, on risque d'entrer dans de longues procédures de recours. Des amendements ont été déposés pour allonger le délai, mais celui-ci garderait néanmoins son caractère d'ultimatum. Je crois que le transfert automatique aplanirait les difficultés, chaque collectivité devant faire montre d'un esprit constructif.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CF 12 de M. Claude Bartolone.*

**M. Claude Bartolone.** Les métropoles ne doivent pas concentrer toutes les compétences d'aménagement économique. Il faut donner à chaque collectivité locale, proche du terrain, la possibilité d'intervenir pour créer des zones d'activité, soutenir le tissu économique et favoriser l'insertion professionnelle. C'est pourquoi nous proposons de supprimer l'alinéa 47.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable : les transferts d'activités dans le domaine économique sont essentiels pour la capacité d'action des métropoles. Les grandes agglomérations sont déjà les premiers financeurs du développement économique. Le transfert des départements vers la métropole de la compétence économique est donc essentiel – c'est un des piliers de la réforme. Mais si le seuil de population nécessaire pour constituer une métropole est trop bas, le nouveau statut se trouvera vidé de sa substance.

*L'amendement est rejeté.*

*La Commission examine l'amendement CF 13 de M. Claude Bartolone.*

**M. Claude Bartolone.** Nous proposons de supprimer les alinéas 51 et 52. Ces alinéas, introduits par le Sénat, gèlent toute création d'emplois administratifs, hors transfert, dans les trois ans suivant le transfert de compétences à la métropole. Cela risque de provoquer un blocage fonctionnel des métropoles, lesquelles seront en train de monter en puissance, et d'amoindrir leur efficacité. C'est ainsi toute la question de leur statut et de leurs moyens qui se trouve posée.

**M. le rapporteur pour avis.** Le projet de loi fixe une durée de trois ans. Des personnels traiteront des problèmes économiques comme ils le faisaient dans le cadre de la communauté urbaine, d'autres étant transférés du département vers la métropole. Faut-il créer d'autres emplois dans le même secteur ? La durée de trois ans fournit un bon encadrement pour accompagner les transferts de compétences et l'affectation des personnels, sans réduction d'emplois. L'amendement voudrait aller plus loin et permettre à la métropole de créer des postes supplémentaires. Je ne crois pas que cela soit nécessaire, notamment en raison de la mutualisation des moyens. Il faut aussi songer à réaliser des économies et à conserver des marges de manœuvre financières pour les métropoles. Avis défavorable, donc.

**M. Louis Giscard d'Estaing, président.** Il n'est pas question de faire des économies si l'on maintient les emplois préexistants.

**M. Claude Bartolone.** Voilà bien une vision très encadrée de la décentralisation, selon laquelle les élus locaux seraient irresponsables et créeraient des emplois inutiles ! Ce

n'est pas le bon discours à tenir. Je ne dis pas qu'il faut créer des emplois, mais le message envoyé est contraire au principe de la décentralisation que nous voulons.

**M. le rapporteur pour avis.** Nous ne cherchons ni à brider les collectivités locales, ni à priver les futures métropoles de services économiques : ces dernières bénéficieront aussi de ceux provenant des départements. Mais la coexistence de plusieurs services économiques instructeurs, au niveau de la région, du département, de la commune et, demain, de la métropole, provoquerait inévitablement quelques redondances.

**M. René Couanau.** Des mesures de ce type renforcent le caractère autoritaire de la marche vers le regroupement, portant ainsi atteinte à la liberté des collectivités locales. À l'intérieur de chaque métropole, chaque secteur voudra suivre les questions économiques. Avec le projet actuel, le maire d'une commune importante ne pourrait pas se doter, par exemple, d'un chargé de mission pour veiller à ce que son secteur soit en phase avec la politique économique de la métropole. Cette suite de limitations apportées à l'initiative des collectivités devient insupportable.

**M. Louis Giscard d'Estaing, président.** C'est peut-être aussi une façon d'introduire de bonnes pratiques !

**M. le rapporteur pour avis.** Il existe déjà des services de développement économique dans les communautés urbaines qui deviendront demain des métropoles. Je rappelle que le gel des emplois n'est pas définitif. Le délai de trois ans constitue un bon cadre pour parvenir à la mutualisation des services entre les collectivités et le nouvel EPCI.

*L'amendement est rejeté.*

*La Commission est saisie de l'amendement CF 38 du rapporteur pour avis*

**M. le rapporteur pour avis.** Je retire cet amendement, qui vise à supprimer l'ultimatum pesant, par le délai maximal de dix-huit mois, sur les négociations avec le département pour réaliser les transferts de compétence dans le domaine économique. La Commission des lois et le Gouvernement déposeront des amendements à ce sujet.

*L'amendement CF 38 est retiré.*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CF 18 et CF 19 de M. Claude Bartolone.*

**M. Claude Bartolone.** Le rapporteur pour avis devrait être en l'occurrence d'accord avec nous : nos deux amendements, qui reviennent sur le mécanisme de transfert de plein droit, du département à la métropole, des compétences relatives aux zones d'activités et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques, tendent à supprimer les risques de blocage qu'il a lui-même évoqués.

**M. Henri Nayrou.** Ces deux amendements relèvent du bon sens. Si personne ne peut revenir sur le besoin de cohérence et d'organisation lié à la création d'une métropole, le système prévu va néanmoins porter un coup à la péréquation et à la solidarité, au détriment des territoires n'appartenant pas à une métropole. La diversité du paysage français en sera réduite, et on verra apparaître des déserts. Les élus locaux devraient bien examiner la question avant de baisser pavillon !

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable : les deux amendements s'opposent au transfert automatique, auquel je suis favorable. Ils se placent aussi dans l'hypothèse où la discussion entre les collectivités locales échouerait. On conserverait alors les compétences en l'état. Le Gouvernement déposera un amendement à ce sujet.

*Les deux amendements sont successivement **rejetés**.*

*L'amendement CF 40 du rapporteur pour avis est **retiré**.*

*La Commission en vient à l'amendement CF 20 de M. Claude Bartolone.*

**M. Claude Bartolone.** L'explication est la même que pour les amendements CF 18 et CF 19.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CF 20.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CF 37 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** L'une des clés du succès des métropoles est leur financement. C'est pourquoi nous proposons de modifier le plafond d'indexation par le Comité des finances locales de la dotation forfaitaire des métropoles en substituant à la dotation forfaitaire des communes la dotation de base.

En 2010, la dotation forfaitaire des communes a évolué négativement, de moins 0,19 %. De son côté, la dotation de base progresse de zéro à 75 % du taux d'évolution de la DGF. Il ne faut pas « sanctuariser » le déclin des finances des métropoles : il importe, au contraire, de leur assurer, au minimum, la stabilité et, si possible, une petite progression. Sécuriser les finances des métropoles serait de bon augure.

**M. Louis Giscard d'Estaing, président.** J'observe que cet amendement a franchi l'obstacle de l'article 40 de la Constitution.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CF 42 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement important concerne les transferts de la DGF des communes à la métropole. Il répond à une revendication souvent avancée par l'Association des communautés urbaines de France.

Ces transferts doivent-ils être automatiques, comme le prévoyait le texte initial, ou bien facultatifs, comme l'a voulu le Sénat, selon la règle de l'unanimité des communes membres ? Le recours à la majorité qualifiée pour procéder au transfert, proposée dans l'amendement, est une formule intermédiaire.

La DGF territoriale, selon l'objectif du Gouvernement, constitue un élément du pacte financier accompagnant les transferts de charges de la commune vers l'intercommunalité. Dans ces conditions, la DGF des communes va à la métropole et repart, dans son ensemble, vers les communes membres. Mais je souhaite qu'on établisse une péréquation horizontale, c'est-à-dire qu'on mette en place un mécanisme de solidarité communautaire en fonction des disparités de situations à l'intérieur de la métropole, ce qui implique une reversion volontaire

en faveur des communes membres selon certains critères, comme le potentiel fiscal ou la position géographique. Le dispositif reposerait sur une majorité qualifiée, l'intégralité du reversement de la dotation aux communes et des transferts individualisés tenant compte de critères évalués par les membres de la métropole.

**M. René Couanau.** Cette logique me paraît contraire à l'affirmation de la métropole en tant qu'établissement public de coopération intercommunale. Car, en transférant des dotations, on transfère une grande partie des finances des communes. Celles-ci se fonderont alors progressivement dans la métropole, qui deviendra une véritable collectivité locale. Les communes membres n'auront plus ni ressources ni compétences. Si l'on veut s'orienter vers la suppression des communes au sein des métropoles, qu'on le dise !

**M. le rapporteur pour avis.** Vous auriez raison s'il s'agissait d'un transfert automatique. Or il n'est que facultatif, dépendant de la décision des communes membres. Le volume de la DGF revient intégralement vers elles selon le principe de solidarité visant à gommer les disparités. Par ailleurs, il n'existe pas de transfert de fiscalité communale. L'importance du montant des dotations reversées aux communes membres permettra d'intégrer bien des compétences avant que les dotations de compensation ne deviennent négatives. Vous pouvez donc être rassuré.

**M. René Couanau.** Sans être rassuré, je remercie le rapporteur pour avis de ses explications.

**M. Claude Bartolone.** Le mécanisme sera difficile à appliquer car il renvoie à la définition du périmètre métropolitain. Une majorité de communes pourrait ainsi imposer à une commune ayant sur son territoire une entreprise générant d'importantes ressources, la façon de redistribuer celles-ci.

**M. le rapporteur pour avis.** Il ne s'agit que des métropoles, soit six agglomérations si tout va bien. En outre, le transfert de la DGF requiert l'unanimité des communes : le mécanisme est donc simple et résulte d'une démarche volontaire. Aucun maire n'aura à se faire *hara-kiri* !

**M. René Couanau.** L'argument du rapporteur fait penser à ces architectes qui, reconnaissant la laideur de leur façade, font valoir qu'on plantera des arbres qui la dissimuleront.

*La Commission adopte l'amendement.*

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

### **Après l'article 5**

*La Commission examine l'amendement CF 44 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement de coordination tend à introduire un article additionnel après l'article 5 pour modifier le plafond d'indexation de la dotation forfaitaire des communautés urbaines en substituant à la dotation forfaitaire des communes la dotation de base.

*La Commission adopte l'amendement.*

**Article 5 bis** (art. L. 1518 du code général des impôts) : *Coordination résultant de la suppression de la taxe professionnelle*

*La Commission est saisie de l'amendement CF 52 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à contraindre les métropoles qui n'opteraient pas en faveur de l'instauration d'une « DGF territoriale » à instaurer une dotation de solidarité communautaire dont le montant et les critères de répartition sont fixés par le conseil métropolitain statuant à la majorité simple, au même titre que les communautés urbaines actuelles.

*L'amendement est adopté.*

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

**Article 5 ter** (art. L. 1609 bis du code général des impôts) : *Abrogation résultant de la suppression de la taxe professionnelle*

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

**M. le rapporteur pour avis.** Ce vaste amendement de coordination résulte de la réforme de la taxe professionnelle. Il permet aux communautés urbaines de continuer à percevoir la taxe de balayage. Il abroge certains articles du code général des impôts. Il complète l'article 1379-0 bis du même code par des dispositions spécifiques relatives à certaines taxes locales, de balayage, de séjour et sur les fournitures d'électricité, que peuvent percevoir les communautés d'agglomération à la place des communes membres. Enfin, il tend à modifier l'article 1609 ter A du CGI, qui fait référence à la taxe professionnelle.

L'ensemble de ces modifications donne lieu à une mesure de coordination dans le code général des collectivités territoriales.

**M. René Couanau.** Les communes membres conserveront-elles des compétences dans le domaine de la voirie et d'équipements divers, notamment touristiques ? Pourquoi alors les priver des ressources nécessaires et fondre celles-ci dans un ensemble de nature à créer un défaut de financement ?

**M. le rapporteur pour avis.** On ne fait que réintroduire la possibilité, sans contrainte, pour les communes de décider que l'agglomération perçoit les taxes à leur place.

*L'amendement est adopté.*

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

**Article 8** (chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales) : *Création d'une commune nouvelle pouvant comporter des communes déléguées*

*La Commission est saisie de l'amendement CF 30 de M. Claude Bartolone.*

**M. Jean Launay.** L'amendement vise à supprimer l'article 8, qui ajoute une couche au millefeuille administratif territorial. On ne voit vraiment pas où se situe la simplification annoncée !

**M. René Couanau.** En effet ! La législation actuelle permet le regroupement de communes sans attribuer à la commune nouvelle un statut particulier. Pourquoi le prévoir maintenant et compliquer ainsi les choses ? Les regroupements s'effectuent aujourd'hui en concertation. Pourquoi donner au préfet la possibilité de les imposer ?

**M. Jean Launay.** Il est plus difficile de s'attaquer au nombre d'élus locaux, qui incarnent une respiration démocratique, qu'au nombre de communes. D'où cette logique de suppression de communes, manière d'essayer de reproduire ce qui n'a pas fonctionné dans le passé.

**M. Louis Giscard d'Estaing, président.** Précisément : l'occasion est offerte de réessayer.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. On ne crée pas de nouveau statut communal : la commune nouvelle sera une commune de droit commun. Par rapport à la « loi Marcellin » de 1971, le projet initial prévoyait de passer de l'exigence d'une unanimité des conseils municipaux à celle d'une majorité qualifiée, avec une consultation électorale. Le Sénat a rétabli la règle de l'unanimité et, de plus, imposé une majorité à l'intérieur de chacune des communes se regroupant pour former une nouvelle commune.

Aujourd'hui, on assiste davantage à des divorces qu'à des mariages entre communes. La situation de la France est très différente de celle d'autres pays d'Europe : en Allemagne, le nombre de communes est passé en vingt ans de 14 000 à 8 000.

**M. René Couanau.** Les arguments du rapporteur montrent que la disposition est superflue : on mise sur l'échec du regroupement communal. La nouvelle procédure de regroupement sera plus complexe que celle qui est aujourd'hui en vigueur. Il faudrait plutôt rechercher une autre formule, faisant appel à des incitations, dans le cadre un peu rénové de la législation actuelle.

Par respect pour la fonction législative, j'essaie d'éviter que des lois inutiles ne soient votées.

**M. Louis Giscard d'Estaing, président.** Nous sommes sensibles à votre souhait.

**M. le rapporteur pour avis.** Partant aujourd'hui de zéro, il faut donner une chance au regroupement communal. Or le Sénat a tout verrouillé.

*L'amendement est rejeté.*

*La Commission examine, en discussion commune, quatre amendements de M. Claude Bartolone : CF 31, CF 32, CF 33 et CF 34.*

**M. Jean Launay.** Le rapporteur a évoqué la souplesse des procédures, mais cette souplesse s'est transformée en extrême rigueur.

Notre amendement CF 31, qui tend à supprimer des dispositions renvoyant aux temps d'avant la décentralisation, est inspiré par le principe de libre administration, lequel ne saurait admettre que le préfet impose la création d'une commune nouvelle sans l'accord unanime des communes concernées.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable : le préfet n'impose rien car un double filtre a été mis en place avec l'exigence d'une majorité qualifiée et la consultation des citoyens.

**M. René Couanau.** Je pourrais suivre le rapporteur si j'avais une totale confiance dans l'autorité préfectorale, qui n'est plus ce qu'elle était. Savez-vous que, aujourd'hui, pour parachever le schéma départemental de coopération intercommunale, des préfets exercent des pressions, voire profèrent des menaces, évoquant la suppression des dotations de l'État ? Tel est le risque pour demain.

Il ne peut exister de bonne coopération au sein d'une nouvelle commune si une partie de celle-ci reste en désaccord avec la fusion. Cela peut provoquer d'incessants problèmes politiques, une perturbation continue de la démocratie locale, et se traduire par des demandes de création de sections de communes ayant leurs propres élus. Il faut supprimer l'initiative donnée au préfet. Et c'est un ancien membre du corps préfectoral qui vous parle !

*L'amendement CF 31 est **adopté**.*

*En conséquence, les amendements CF 32, CF 33 et CF 34 **n'ont plus d'objet**.*

*La Commission en vient à l'amendement CF 47 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement rétablit le texte du projet de loi initial après que le Sénat a subordonné la création d'une commune nouvelle à l'organisation d'un référendum local, prévu que le recensement d'une majorité s'apprécierait commune par commune et non sur l'ensemble du périmètre, enfin exigé que la participation au scrutin soit supérieure à la moitié des électeurs inscrits. On imagine pourtant mal qu'un maire et un conseil municipal ayant décidé de participer à un regroupement communal puissent se faire ensuite désavouer par les habitants de la commune nouvelle.

*L'amendement est **adopté**.*

*La Commission est saisie de l'amendement CF 35 de M. Claude Bartolone.*

**M. Jean Launay.** Il convient de rappeler qu'une « commune nouvelle » est une commune et non un établissement public de coopération intercommunale. L'amendement vise donc à supprimer la possibilité de créer des « communes déléguées » au sein d'une commune nouvelle.

**M. le rapporteur pour avis.** La création de « communes déléguées » n'est pas une obligation, mais seulement une possibilité, qui, en outre, n'éloigne pas les élus des citoyens.

**M. René Couanau.** Les communes nouvelles auront donc bien un statut particulier. Je relève que cette loi, qui voulait simplifier l'administration territoriale et réduire le millefeuille, a ajouté les métropoles, les communes nouvelles et, à l'intérieur de celles-ci, les communes déléguées. Monsieur le rapporteur pour avis, ne vous laissez pas emporter par cette tendance générale. Résistez !

**M. le rapporteur pour avis.** Les communes nouvelles n'existeront que dans une phase transitoire. D'ailleurs, il existe déjà des « sections » de communes.



**M. René Couanau.** D'expérience, les sections de communes posent de gros problèmes de relations avec les communes elles-mêmes, notamment au moment des élections. Bien que l'on connaisse les défauts du système existant, on les reproduit dans une nouvelle loi !

**M. Louis Giscard d'Estaing, président.** La question des biens appartenant à des sections de communes avait fait l'objet d'une commission nationale d'étude, mise en place du temps du gouvernement de M. Lionel Jospin et présidée par M. Jean-Pierre Lemoine. Mais elle n'avait pas réussi à trouver de solution au problème posé.

**M. le rapporteur pour avis.** Je suis finalement favorable à l'amendement.

*L'amendement est **adopté** à l'unanimité.*

*En conséquence, les amendements CF 2 de M. Jacques Péliissard et CF 27 de M. Claude Bartolone **n'ont plus d'objet.***

*La Commission est saisie de l'amendement CF 48 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à supprimer l'indexation, introduite par le Sénat, et devenue négative depuis deux ans, de la part garantie d'une commune nouvelle dès l'année de création de celle-ci.

**M. Louis Giscard d'Estaing, président.** Avec le dispositif du Sénat, la DGF diminuerait pour la commune nouvelle. L'amendement rétablit l'incitation positive à niveau constant.

**M. le rapporteur pour avis.** Nous proposons de supprimer l'incitation négative instituée par le Sénat et de revenir au texte initial du Gouvernement.

*L'amendement est **adopté.***

*La Commission examine l'amendement CF 49 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit d'un amendement de coordination concernant la compensation de la part « salaires » de la taxe professionnelle pour les communes nouvelles lorsqu'elles remplacent des EPCI.

*L'amendement est **adopté.***

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

**Article 8 bis :** *Rapport du Gouvernement sur les ressources financières susceptibles d'être perdues par les communes se regroupant au sein de communes nouvelles*

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

**Article 9** (art. 1638 du code général des impôts) : *Adaptation de la législation fiscale à la création des communes nouvelles*

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

## Après l'article 9

*La Commission est saisie de l'amendement CF 28 de M. Claude Bartolone.*

**M. Dominique Baert.** Cet amendement de coordination tend à introduire un article additionnel après l'article 9, visant à étendre le régime d'attribution du Fonds de compensation pour la TVA, le FCTVA, aux communes nouvelles.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable. Sans cela, aucune commune nouvelle ne se créerait.

*L'amendement est **adopté**.*

**Article 10** (art. L. 2334-4, L. 2334-13, L. 2334-33, L. 2334-40, L. 5211-30 et L. 5211-35 du code général des collectivités territoriales) : *Adaptation des règles de calcul des dotations de l'État à la création des communes nouvelles*

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

**Article 34 ter** (article 1609 nonies C du code général des impôts) : *Révision sexennale de l'attribution de compensation des communes membres d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine percevant la taxe professionnelle*

*La Commission est saisie de l'amendement CF 50 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Nous proposons de supprimer l'article 34 *ter*, introduit par le Sénat afin de résoudre un problème qui n'existe pas concernant de calcul des attributions de compensation dans certains EPCI. Dès lors que les équipements transférés sont d'intérêt communautaire, le coût de leur fonctionnement est entièrement pris en charge par l'EPCI.

Prenons l'exemple d'un équipement structurant, tel qu'une piscine : la loi du 13 août 2004 relative à la dotation générale de décentralisation permet de revoir, avec la commission locale d'évaluation de transfert des charges, les attributions de compensations destinées à chaque commune. Une seule réserve demeure : la nécessité de son adoption par l'ensemble des communes membres de l'intercommunalité.

*L'amendement est **adopté**.*

*Par ce vote, la Commission émet un avis favorable à la suppression de l'article 34 ter.*

**Article 34 quater** (article L. 5211-28-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Création d'une dotation globale de fonctionnement unique. Attribution de la dotation de développement rural aux EPCI fusionnés*

*La Commission examine l'amendement CF 46 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** L'article 34 *quater* permet à des communes unanimes de transférer leur DGF à leur EPCI, afin que celui-ci leur verse une dotation selon des critères de ressources et de charges. L'amendement tend à préciser les conditions de reversement de

cette DGF aux communes membres : l'EPCI reverse l'intégralité des DGF communales collectées et fixe les montants individuels à la majorité qualifiée en fonction de critères liés aux écarts de revenu par habitant et de potentiel fiscal.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CF 51 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il convient de « sanctuariser » la dotation de développement rural – DDR – au profit des plus faibles.

**M. Louis Giscard d'Estaing, président.** Vous souhaitez empêcher les OPA sur la DDR des petits EPCI qui viendraient rejoindre une métropole.

**M. René Couanau.** Les sénateurs ont fait du « cousu main »...

**M. le rapporteur pour avis.** Nous faisons quant à nous du « décousu main » !

*L'amendement est adopté.*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 34 quater modifié.*

**Article 35 :** *Principes généraux applicables à la répartition des compétences entre collectivités territoriales et à l'encadrement des financements croisés*

*La Commission est saisie de l'amendement CF 5 de M. Claude Bartolone.*

**M. Henri Nayrou.** L'article 35 n'est que déclaratif. Il « fixe des objectifs qu'une loi devra respecter, alors que le législateur ne peut en principe se lier lui-même », écrit le rapporteur de la Commission des lois du Sénat, qui met ainsi en exergue le caractère surréaliste du texte.

Alors que l'article précise que « la capacité d'initiative de la région ou du département ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes non prévues dans le cadre de la législation existante », nous estimons au contraire qu'elle « ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes justifiées par l'intérêt local et motivées par une délibération de l'assemblée concernée ». Cet amendement tend donc à inscrire dans la loi le droit à l'initiative pour les régions et les départements, notamment en zone de montagne.

Lors de l'installation du nouveau Conseil de la montagne le 3 novembre dernier, alors que je lui faisais valoir que le pouvoir dévolu aux préfets était disproportionné au regard de la philosophie des lois de décentralisation, le Premier ministre m'avait répondu que l'on atténuerait ce pouvoir. Or nous avons, avec l'article 35, une nouvelle régression de l'esprit de la décentralisation, tel qu'il est traduit, par exemple, dans les articles 1<sup>er</sup> et 8 de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

**M. le rapporteur pour avis.** La spécificité des zones de montagne est reconnue, mais c'est aussi le cas d'autres zones, comme les communes du littoral ou touristiques.

En outre, l'alinéa 3 de l'article permet déjà aux régions et aux départements de déroger – dans le silence de la loi et lorsque l'intérêt local l'exige – au principe d'une compétence exclusive qui leur serait dévolue, si bien que l'amendement me semble satisfait.

Nous verrons quel sera le texte que la Commission des lois adoptera demain.

**M. Henri Nayrou.** Nous sommes dans le plus épais brouillard : non seulement la Commission des lois se prononcera demain, mais il faudra, dans les douze mois suivant la promulgation du texte, qu'une nouvelle loi détermine les compétences en question.

En précisant que la capacité d'initiative ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes justifiées par l'intérêt local, notre amendement retrouve l'esprit de la loi Montagne, laquelle ouvre la possibilité de procéder à des expérimentations, ce qu'a admis le Premier ministre le 3 novembre dernier.

Le rapporteur pour avis a indirectement fait allusion à la loi Littoral. Mais c'est la loi Montagne qui reste notre viatique.

**M. René Couanau.** L'ambiguïté vient de l'absence de définition juridique de l'intérêt local. Pour les EPCI, on parle d'« intérêt communautaire », ce qui me paraît plus précis. Nous risquons de passer notre temps à interpréter l'expression « intérêt local ». Mieux vaudrait reprendre la formule des EPCI ou trouver un terme signifiant clairement qu'en des cas ou des lieux précis les collectivités peuvent intervenir dans un domaine de compétences, étant donné qu'il y va de l'intérêt général et pas seulement de celui de la commune.

En tout état de cause, on ne peut limiter l'intérêt local aux zones de montagne.

**M. Henri Nayrou.** L'amendement renvoie à la loi Montagne, mais on peut étendre la disposition à la loi Littoral.

**M. le rapporteur pour avis.** La loi de 1985 reste applicable : le texte ne la remet pas en cause.

**M. Henri Nayrou.** C'est la même chose qu'avec les amendements rejetés de M. Bartolone au sujet des choix imposés ou admis par convention entre collectivités.

Je le répète, le texte dispose que la capacité d'initiative de la région ou du département ne peut s'exercer que dans des domaines non prévus par la loi. Je sais bien qu'il ne s'agit que d'une formule déclarative – ce qui donne la mesure du sérieux de notre travail ! –, mais la rédaction de notre amendement présente moins de dangers.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. J'entends bien ce que dit M. Nayrou, mais nous aurons l'occasion d'y revenir en séance publique.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'amendement CF 3 de M. Claude Bartolone n'a plus d'objet.*

*La Commission examine ensuite l'amendement CF 21 de M. Claude Bartolone.*

**M. Henri Nayrou.** Cet amendement tend à faire de la région la collectivité chef de file en matière de développement économique, de formation professionnelle, de recherche, d'enseignement supérieur et d'innovation, conformément à ce qui est déjà reconnu.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable : c'est ce que la Constitution prévoit déjà.

**M. Henri Nayrou.** Vu le caractère déclaratif de l'ensemble, personne ne risque grand-chose !

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CF 22 de M. Claude Bartolone.*

**M. Henri Nayrou.** La consultation de la Conférence des exécutifs pourrait apparaître comme une complexité de plus, mais nous estimons que la mise en place des conseillers territoriaux impose une forme d'autorégulation entre les collectivités. Au demeurant, par le biais des divers contrats entre l'État, la région et les départements, l'autorégulation est relativement satisfaisante.

J'ajoute que ces problèmes ne concernent que les petites collectivités. Jamais l'on n'a vu un maire d'une petite commune rurale se plaindre des financements croisés et de la clause de compétence générale. J'espère que des voix de la majorité s'élèveront dans l'hémicycle pour le maintien de cette clause, notamment au bénéfice du département.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine, en discussion commune, les amendements CF 23 de M. Claude Bartolone et CF 45 du rapporteur pour avis.*

**M. Henri Nayrou.** Nous proposons par l'amendement CF 23 que la collectivité publique maître d'ouvrage d'une opération à financements multiples assure une part déterminante de l'investissement qu'elle conduit. Si cela va sans dire, cela va encore mieux en l'écrivant !

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable car mon amendement CF 45 a une portée plus large. Il pose le principe de responsabilisation du maître d'ouvrage, maintient les financements croisés, exige une participation « significative » pour les agglomérations de moins de 50 000 habitants – qui ont souvent des difficultés à boucler leurs tours de table – et « majoritaire » pour celles de plus de 50 000 habitants. Du reste, toutes les grandes villes et collectivités sont déjà majoritaires dans le financement des équipements structurants. On respecte donc ce qui se pratique actuellement et on continue de soutenir les petites communes ou intercommunalités qui auraient à réaliser des projets structurants.

**M. Jean Launay.** Dans de nombreux départements, il n'y a pas ou il y a peu d'agglomérations de plus de 50 000 habitants.

Les petites communes vivent mal ce débat sur les financements croisés. Sur le terrain, on voit bien qu'aucune ne peut faire aboutir un projet conséquent sans l'accompagnement du département et de la région. Dans un contexte où l'économie est atone et où une relance de la croissance est souhaitable, il est à craindre que la suppression des financements croisés ne constitue une atteinte supplémentaire à l'investissement public. J'invite le rapporteur pour avis à se rallier à notre proposition : le fait que le maître d'ouvrage assure une part significative du financement ne doit pas interdire l'intervention d'autres collectivités en soutien.

**M. Henri Nayrou.** Les amendements CF 23 et CF 45 sont sensiblement différents. Le premier pose des principes et prend en compte la diversité du territoire français – ignorée par le texte – alors que celui du rapporteur pour avis établit des seuils quantitatifs.

**M. Louis Giscard d'Estaing, président.** Il est exact que l'amendement CF 23 est de portée plus générale...

**M. René Couanau.** Il est aussi très vague ! L'appréciation de la « part déterminante » et de la « capacité financière du maître d'ouvrage » sera difficile. Le mérite, limité, de l'amendement CF 45 est de fixer un seuil. Je préférerais d'ailleurs qu'on le relève à 100 000 habitants. Dans une agglomération de 50 000 habitants, en effet, certains grands équipements ont un intérêt quasi régional et pourraient représenter une charge trop lourde.

Par ailleurs, je doute que l'expression « financements croisés » soit juridiquement admise.

**M. le rapporteur pour avis.** Elle figure dans le projet de loi.

**M. Claude Bartolone.** Si, à Orange, la municipalité avait eu la qualification de « chef de file » lorsqu'elle a décidé de supprimer tout financement aux Chorégies, ce festival aurait disparu. Selon le dispositif prévu, si le principal contributeur décide à un moment donné que telle opération n'est plus une priorité, on ne pourra plus la réaliser.

**M. René Couanau.** Il faut distinguer la qualité de chef de file et la maîtrise d'ouvrage. Dans votre exemple, monsieur Bartolone, la municipalité n'est pas maître d'ouvrage.

Cela dit, lorsqu'une commune ou une communauté prendra l'initiative d'un équipement important, devra-t-elle obligatoirement apporter un financement d'au moins 50 % si elle compte plus de 50 000 habitants ? Ce ne sera pas toujours justifié.

**M. le rapporteur pour avis.** Comme MM. Perben et Warsmann déposeront un amendement tendant à limiter les financements croisés, nous devons nous mettre d'accord sur une proposition permettant de sécuriser l'investissement des collectivités, qu'elles soient grandes ou petites.

Le seuil de 50 000 habitants est également celui qui permet de constituer une agglomération. L'AMF et l'Association des maires de grandes villes de France nous ont indiqué que, dans la pratique, les agglomérations de cette taille financent toujours à plus de 50 % les équipements structurants. Pour les collectivités plus petites, nous avons préféré l'expression « part significative » à « part déterminante ». L'idée d'une graduation, que nous avons un temps envisagée, s'est révélée trop compliquée.

L'important est que nous nous montrions solidaires pour maintenir ces investissements indispensables à la population et qui participent à l'activité économique, mais je suis prêt à discuter d'un autre seuil.

La Commission des lois, j'y insiste, prévoit l'interdiction pure et simple des financements croisés entre région et département. Nous devons donc afficher une solidarité forte. Je précise que nous aurons le soutien du Gouvernement à ce sujet.

*La Commission rejette l'amendement CF 23.*

*Puis elle adopte l'amendement CF 45.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CF 4 de M. Claude Bartolone.*

**M. Henri Nayrou.** Cet amendement ne fait que traduire les propos tenus par M. Alain Marleix devant la Commission des lois du Sénat le 2 décembre : le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales a évoqué une possibilité d'initiative afin que chaque territoire puisse exercer des compétences en fonction de son histoire singulière, notamment en ce qui concerne les stations de ski.

Comme moi, M. Vincent Descoeur, député et président du conseil général du Cantal, qui me succédera à la présidence de l'Association nationale des élus de montagne en octobre 2010, préside des stations de ski qui auraient fermé si le conseil général n'était pas intervenu. Il s'agit là d'une histoire singulière puisque, normalement, les conseils généraux ne sont pas habilités à gérer des stations de ski. Or le cas se présente aussi dans les Pyrénées-Atlantiques, les Hautes-Pyrénées, la Haute-Garonne, l'Ariège, les Pyrénées-Orientales, l'Isère ou les Hautes-Alpes.

**M. Louis Giscard d'Estaing, président.** N'oubliez pas le Puy-de-Dôme, mon cher collègue !

**M. Henri Nayrou.** Je ne parlais que des départements pauvres, monsieur le président, de ceux qui défendent des poches d'emploi dans des fonds de vallée !

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable.

**M. Louis Giscard d'Estaing, président.** En tant que membre du bureau de l'Association nationale des élus de montagne – ANEM –, je ne puis prendre part au vote...

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CF 24 de M. Claude Bartolone.*

**M. Henri Nayrou.** La région doit être confirmée dans son rôle premier en matière de développement stratégique et économique, ainsi que d'aménagement du territoire.

**M. le rapporteur pour avis.** Je comprends cette proposition, qui semble écrite en réaction à la dernière phrase de l'article 35, laquelle dispose que « le département continuera à être identifié comme le lieu des politiques publiques de proximité et sera confirmé dans son rôle de garant des solidarités sociales et territoriales ». Mais la Constitution donne déjà compétence aux régions en matière de développement économique. Avis défavorable, donc.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Elle examine l'amendement CF 29 de M. Claude Bartolone.*

**M. Claude Bartolone.** Il est nécessaire de donner aux métropoles les moyens de participer pleinement aux décisions de niveau régional et départemental concernant leur territoire.

**M. le rapporteur pour avis.** J'aurais préféré que l'on aille plus loin et que l'on précise que la métropole est signataire d'un contrat de projets. Pour chaque contrat de projets,

les agglomérations ou les communautés urbaines participent au financement et aux discussions sans que cela soit formalisé dans le contrat lui-même. On pourrait écrire : « La métropole pourra contractualiser avec l'État dans un des volets du contrat de projets », comme le font les départements et les régions dans les volets territoriaux.

**M. René Couanau.** Attention à ne pas donner une position dominante à la métropole ! Si le département, qui représente aussi les territoires ruraux, et la métropole interviennent dans un contrat avec l'État, il ne faut pas négliger les autres villes du département : celles-ci doivent être associées, par exemple lorsqu'il s'agit de la construction d'une ligne à grande vitesse.

**M. le rapporteur pour avis.** En l'état actuel des choses, je suis favorable à l'amendement.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CF 25 de M. Claude Bartolone.*

**M. Claude Bartolone.** Cet amendement devrait faire l'unanimité puisqu'il vise à diminuer les redondances et les doublons entre l'État et les collectivités locales. Nous proposons à la fois une simplification et des économies.

**M. Louis Giscard d'Estaing, président.** Une simplification par voie de rapport remis dans un délai de douze mois...

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable.

**M. René Couanau.** Nous ne pouvons être d'accord car cette proposition met à l'écart les possibilités de financement par l'État. En matière culturelle, par exemple, l'État se replierait sur les grands investissements et les grandes manifestations nationales, ce dont nous ne sommes d'ailleurs pas très loin.

Éviter l'intervention dans certaines compétences réglementaires, soit ! Mais nous ne pouvons nous passer, sur le plan financier, de ce qui restera des financements de l'État !

**M. Claude Bartolone.** La proposition ne concerne que certains échelons déconcentrés. S'agissant des directions départementales des affaires sanitaires et sociales ou de celles de la jeunesse et des sports, l'organisation étatique est réduite au point de ne plus avoir son mot à dire sur les décisions prises par les collectivités locales. Il faut faire la différence entre l'organisation de l'État et les moyens alloués à telle ou telle politique.

**M. le rapporteur pour avis.** Il est surprenant de réclamer la clause de compétence générale pour toutes les collectivités et de refuser à l'État la capacité d'intervenir – tout en dénonçant son « désengagement » lorsqu'il n'intervient pas !

**M. Claude Bartolone.** L'amendement ne vise que les redondances. Les supprimer, dans le cas d'administrations qui ont périclité ces dernières années, n'interdit nullement à l'État d'abonder les politiques menées par les collectivités locales.

**M. Louis Giscard d'Estaing, président.** Convenez néanmoins que la rédaction que vous proposez peut laisser entendre que l'État n'interviendra plus aux côtés des collectivités.



**M. le rapporteur pour avis.** L'amendement dispose que l'État « ne peut valablement intervenir dans les champs de compétence transférés aux collectivités territoriales ».

Cela dit, je suis heureux d'entendre les mots « redondances » et « doublons ». J'avais avancé les mêmes arguments pour soutenir mon amendement visant à limiter l'augmentation du nombre de fonctionnaires territoriaux en matière de développement économique.

**M. Claude Bartolone.** Je retire l'amendement. J'en proposerai une nouvelle rédaction dans le cadre de l'article 88 du Règlement.

*L'amendement CF 25 est retiré.*

*La Commission en vient à l'amendement CF 6 de M. Claude Bartolone.*

**M. Henri Nayrou.** L'application des dispositions prévues à l'article 35 du projet doit tenir compte de l'article 8 de la loi Montagne. À cet effet, l'amendement prévoit la remise au Parlement d'un rapport.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable : il existe bien d'autres situations spécifiques.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 35 modifié.*

#### **Après l'article 35**

*La Commission examine l'amendement CF 7 de M. Claude Bartolone*

**M. Henri Nayrou.** Dans le même esprit que l'amendement précédent, l'amendement CF 7 tend à insérer, après l'article 35, un article additionnel prévoyant un toilettage de la loi Montagne. Le Premier ministre, à qui j'en avais parlé le 3 novembre dernier, n'avait pas fermé la porte à cette éventualité.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.*

*Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, modifiées.*

\*

\* \*

## **Membres présents ou excusés**

### **Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

Réunion du mardi 11 mai 2010 à 16 h 15

*Présents.* - M. Dominique Baert, M. Claude Bartolone, M. Bernard Carayon, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. René Couanau, M. Charles de Courson, M. Jean-Yves Cousin, M. Richard Dell'Agnola, M. Michel Diefenbacher, Mme Aurélie Filippetti, M. Marc Francina, M. Daniel Garrigue, M. Louis Giscard d'Estaing, M. Marc Goua, M. François Goulard, M. Jean-François Lamour, M. Jean Launay, M. Richard Mallié, M. Jean-Claude Mathis, M. Henri Nayrou, Mme Béatrice Pavy, M. Nicolas Perruchot, M. Camille de Rocca Serra, M. François Scellier, Mme Isabelle Vasseur, M. Philippe Vigier

*Excusés.* - M. Michel Bouvard, M. Thierry Carcenac, M. Jean-Claude Flory, M. Victorin Lurel

