

# ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**XIV<sup>e</sup> Législature**

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

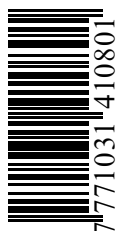
44<sup>e</sup> séance

Séance du vendredi 31 octobre 2014

## Compte rendu intégral



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



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

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. DENIS BAUPIN

### 1. Amélioration du régime de la commune nouvelle (p. 8225)

#### PRÉSENTATION (p. 8225)

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

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

#### DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 8228)

Mme Maina Sage

M. Paul Molac

M. Alain Tourret

M. Marc Dolez

M. Olivier Dussopt

M. Jacques Pélissard

Mme Françoise Descamps-Crosnier

M. Jean-René Marsac

#### *Suspension et reprise de la séance* (p. 8238)

#### DISCUSSION DES ARTICLES (p. 8238)

##### Article 1<sup>er</sup> (p. 8238)

Amendement n° 23, 26 et 25

M. André Vallini, secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale

Amendement n° 14

##### Après l'article 1<sup>er</sup> (p. 8239)

Amendements n°s 28, 32 (sous-amendement)

##### Article 2 (p. 8239)

Amendements n°s 24, 30 (sous-amendement)

##### Articles 3 et 4 (p. 8240)

##### Article 4 *bis* (p. 8240)

M. Jean-René Marsac

M. Joaquim Pueyo

Amendement n° 18, 29 et 27

Articles 5 et 6 (p. 8241)

Après l'article 6 (p. 8241)

Amendement n° 19

Amendement n° 4, 16 rectifié et 17 rectifié

Article 7 (p. 8243)

Amendement n° 3

Article 8 (p. 8243)

Amendement n° 20

Article 9 (p. 8244)

Article 10 (p. 8244)

Amendements n°s 21, 22, 7, 31 (sous-amendement), 13

Article 11 (p. 8245)

Amendements n°s 1, 5 et 6, 15

Après l'article 11 (p. 8246)

Amendement n° 2

Article 12 (p. 8247)

Amendement n° 33

#### EXPLICATIONS DE VOTE (p. 8247)

M. Olivier Dussopt

M. Alain Tourret

M. Jacques Pélissard

M. Paul Molac

#### VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 8248)

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure

Mme Marylise Lebranchu, ministre

### 2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 8249)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTICE DE M. DENIS BAUPIN

### vice-président

**M. le président..** La séance est ouverte.  
(*La séance est ouverte à neuf heures trente.*)

1

## AMÉLIORATION DU RÉGIME DE LA COMMUNE NOUVELLE

### *Discussion, après engagement de la procédure accélérée, de propositions de loi*

**M. le président..** L'ordre du jour appelle la discussion, après engagement de la procédure accélérée, des propositions de loi de M. Bruno Le Roux et plusieurs de ses collègues, d'une part, et de M. Jacques Pélissard, d'autre part, relatives à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes (n<sup>os</sup> 2241, 2244, 2310).

### PRÉSENTATION

**M. le président..** La parole est à Mme Christine Pires Beaune, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Monsieur le président, madame la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, mes chers collègues, depuis qu'elle a été instituée par l'Assemblée constituante le 14 décembre 1789, la commune reste l'échelon de base de notre organisation territoriale et constitue le socle de l'ensemble de l'architecture.

Mais les 36 767 communes sont plus que des collectivités territoriales : chaque citoyen y puise une part importante de son identité, comme en témoigne l'attachement de chacun pour celle où il est né.

Deux cent vingt-cinq ans plus tard, le développement des compétences communales et la concentration de la population sur une part limitée du territoire rendent cet échelon administratif peu adapté à la conduite de réelles politiques publiques. Les trois quarts des communes de France regroupent moins de 1 000 habitants. Nos voisins ont souvent adopté des plans de réorganisation pour fusionner les leurs.

Face à cet émiettement, le développement de l'intercommunalité a pallié le maintien de la carte communale héritée des paroisses de l'Ancien Régime, mais nous arrivons aux limites de l'intégration intercommunale.

Même si les structures intercommunales ont permis de mettre en place des services à la population et des actions de développement inenvisageables à l'échelon d'une commune, la mutualisation des équipements et des moyens reste insuffisante. Il convient donc de renouer avec un mouvement de grande ampleur visant au rapprochement des communes, sur la base du volontariat et de l'expérience du travail en commun.

Rappelons les grands traits du régime de la commune nouvelle, mis en place par la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales. Pour relancer le rapprochement volontaire des communes, le législateur a tiré les leçons de l'échec de la loi du 16 juillet 1971, dite « loi Marcellin ». Malgré les tentatives pour réaliser des fusions à grande échelle, le nombre de communes n'a diminué en soixante ans que de 5,2 %.

Le dispositif Marcellin présentait de réelles difficultés, liées au fait que le régime de fusion-association comprenant la création de communes associées entraînait de plein droit la création de sections électorales correspondant au périmètre des anciennes communes. La présence de majorités divergentes entre les sections provoquait régulièrement des conflits et des blocages au sein des conseils municipaux. Elle affaiblissait la représentation communale.

Enfin, ce sectionnement électoral empêchait souvent les électeurs inscrits dans une commune associée de taille limitée de pouvoir voter pour les listes d'où seraient issus la majorité municipale et, *in fine*, les candidats à la fonction de maire. À l'initiative de la commission des lois, il a été mis fin à ce sectionnement au printemps 2013, dans le cadre de l'examen du paquet électoral.

La loi de décembre 2010 a remplacé ce dispositif par celui de la commune nouvelle. Cette commune à statut particulier est créée en lieu et place de plusieurs anciennes communes sur la base d'un consensus local exprimé par les conseils municipaux. À défaut de leur accord unanime, la création ne peut être décidée qu'après consultation référendaire. Tous les projets qui ont abouti à ce jour se sont réalisés sur la base de l'accord unanime des conseils municipaux.

En outre, le législateur a spécifiquement prévu la faculté pour des communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, de se transformer en commune nouvelle. Dans ce cas, l'EPCI et ses communes membres fusionnent pour créer une seule commune nouvelle.

À titre transitoire, jusqu'aux prochaines élections municipales, le conseil municipal de la commune nouvelle est composé de membres des anciens conseils municipaux et de tous les anciens maires et adjoints. Le préfet est chargé de composer ce conseil municipal, dans la limite d'un effectif de soixante-neuf membres.

Si les anciennes communes ne forment plus de sections électorales, elles peuvent conserver une identité dans le cadre de la mise en place de communes déléguées, sauf si le conseil municipal y renonce dans les six premiers mois de son existence. La commune déléguée dispose de droit d'une mairie annexe, compétente notamment en matière d'état-civil et où pourront continuer d'être célébrés les mariages, et d'un maire délégué, élu par le conseil municipal, qui peut y adjoindre un conseil de la commune déléguée. La plupart des dispositions relatives aux arrondissements de Paris, Marseille et Lyon sont applicables aux communes déléguées.

La commune nouvelle reçoit le montant des dotations perçues l'année précédente par les anciennes communes. Si un EPCI est fusionné au sein de la commune nouvelle, celle-ci conserve le bénéfice de la dotation d'intercommunalité précédemment versée, à titre de dotation de consolidation.

En outre, grâce à une disposition introduite à l'initiative de M. Pélicard, la loi de finances pour 2014 permet aux communes nouvelles créées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants, ainsi qu'à toutes les communes nouvelles créées avant mars 2014, de bénéficier d'un montant garanti de dotation globale de fonctionnement pendant trois ans. Elles ne peuvent se voir appliquer, pour les exercices budgétaires 2014 à 2017, la baisse des dotations des collectivités territoriales.

Enfin, sur délibération concordante ou à la demande d'une commune ayant une pression fiscale inférieure de 20 % à celle de la commune la plus imposée, la commune nouvelle peut mettre en place un dispositif d'intégration fiscale progressive.

Le bilan, cependant, reste modeste. En quatre ans, seules treize communes nouvelles, regroupant au total trente-cinq communes, ont été créées. Notons qu'un regroupement a été annulé par le juge administratif et que trois communes nouvelles supplémentaires devraient voir le jour le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Demain, les communes seront confrontées à un double défi. D'une part, la baisse, pendant trois ans, des dotations budgétaires remettra en question les financements dont elles disposaient jusqu'ici. D'autre part, la remise en chantier de la carte intercommunale prévue par le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République fera disparaître des petites structures intercommunales parfois très intégrées.

Afin de transformer ces défis en occasions d'évoluer et de progresser dans le rapprochement des communes, on peut rendre le régime des communes nouvelles plus attractif en levant certains obstacles institutionnels, financiers, voire psychologiques, qui expliquent les hésitations des élus locaux et des populations.

Quand nous les avons auditionnés, les maires ou représentants de six communes nouvelles ont souligné les difficultés liées à la peur de voir disparaître l'échelon communal, notamment la représentation de chaque commune déléguée au sein du conseil municipal de la commune nouvelle. Ils ont pourtant souligné que cette solution permettait une mutualisation des moyens et des économies sans commune mesure avec celles liées à la mise en place de structures intercommunales. Dès la première année, dans plusieurs communes nouvelles, les frais de fonctionnement ont diminué de 6 % à 8 %, et l'enveloppe consacrée aux indemnités des élus a été réduite de 20 %.

Enfin, les élus ont regretté que le droit existant exclue certains conseillers municipaux, appelés à se prononcer sur la création de la commune nouvelle, dès sa mise en place.

C'est pourquoi les propositions de loi, issues de travaux convergents de M. Pélicard et de votre rapporteure, proposent non de modifier les conditions de création d'une commune nouvelle, mais d'en faciliter la constitution.

Elles visent à améliorer les dispositions organisant les premières années de vie de la commune nouvelle et la place des élus municipaux dans ses institutions. Elles garantissent le maintien d'une identité communale, notamment en matière d'urbanisme et d'architecture. Elles assouplissent les modalités de rattachement à un EPCI à fiscalité propre. Enfin, en proposant un pacte financier, elles garantissent pendant trois ans le niveau des dotations budgétaires des communes qui se lanceraient en 2015 ou 2016 dans la création d'une commune nouvelle regroupant moins de 10 000 habitants, ou de toutes les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre.

Dans un premier temps, les propositions de loi améliorent la place des élus dans l'architecture de la commune nouvelle en modifiant les conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire. Afin que le rôle des maires délégués ne se limite pas au territoire de chaque commune déléguée, elles leur accordent de droit la qualité d'adjoint au maire de la commune nouvelle. Ils pourront ainsi recevoir des délégations couvrant l'ensemble du territoire de la commune nouvelle.

De la même manière, en adoptant un amendement cosigné avec M. Pélicard, elle a également prévu que le premier conseil municipal élu comporterait, pour un seul mandat, quelques membres supplémentaires, afin d'assurer la représentation de toutes les anciennes communes.

Ces évolutions se feront dans le cadre d'une enveloppe des indemnités des élus constante, sans surcoût pour les communes.

Pour garantir que l'identité des anciennes communes sera conservée dans le cadre de la commune nouvelle grâce à la mise en place de communes déléguées, échelon de proximité entre les élus et la population, la commission des lois a prévu que cette mise en place serait automatique, sauf lorsque les communes préexistantes auront préalablement exclu cette solution.

À l'initiative de M. Pélicard, elle a prévu que la modification des limites des départements et des régions, nécessaire à la création d'une commune nouvelle serait de droit, sauf opposition motivée des organes délibérants de ces collectivités territoriales.

Dans un deuxième temps, afin de répondre aux inquiétudes des habitants, les propositions de loi visent à assurer une meilleure prise en compte des spécificités des communes nouvelles en matière d'urbanisme. Ainsi a été offerte la possibilité de faire évoluer les documents d'urbanisme des anciennes communes avant la mise en place d'un document unique et d'introduire des plans de secteur au sein du plan local d'urbanisme pour prendre en compte les spécificités urbanistiques des anciennes communes.

Dans un troisième temps, ces propositions clarifient l'organisation du rattachement de la commune nouvelle à l'EPCI. Lorsque la commune nouvelle est issue de la fusion d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre et de l'ensemble de leurs communes membres, ainsi que, le cas échéant, de communes

isolées, les propositions de loi prévoient de lui laisser un délai de vingt-quatre mois pour décider à quel EPCI elle souhaite adhérer.

Lorsque la commune nouvelle regroupe des communes membres d'EPCI à fiscalité propre distincts, le conseil municipal dispose d'un mois pour choisir celui auquel il souhaite être rattaché.

Dans l'intervalle, les propositions de loi précisent que les règles de la représentation démocratique et les taux d'imposition préexistants continueront de s'appliquer.

Dans le même esprit, le dispositif de lissage des taux d'imposition a été assoupli afin de laisser aux élus la possibilité de décider d'un rythme de convergence plus rapide que les douze ans prévus actuellement.

Enfin, dans un quatrième temps, les dispositions fiscales et budgétaires visent à donner à certaines communes nouvelles une garantie sur le niveau des dotations composant la dotation globale de fonctionnement, voire un complément de ressources, pendant une durée de trois ans.

Elles garantissent le maintien, pendant trois ans, des dotations budgétaires précédemment perçues par les communes nouvelles regroupant moins de 10 000 habitants ou créées à partir d'un EPCI à fiscalité propre. Au-delà de la stabilité des dotations, deux incitations supplémentaires seraient réservées à des cas particuliers, afin d'éviter tout effet d'aubaine.

Mes chers collègues, ces textes ne prétendent pas revenir sur les dispositions de création des communes nouvelles, notamment sur la nécessité d'un volontariat des communes concernées. Cependant, en facilitant la transition et en offrant un pacte financier, ils permettront à beaucoup d'entre elles de sauter le pas vers des communes vivantes, plus fortes, absolument nécessaires pour conserver ce qui fait leur force : la capacité à maintenir sur tous nos territoires le lien social, les liens de solidarité que des services publics efficaces et pertinents permettront de concrétiser. C'est un des fondements de notre vivre-ensemble.

C'est à ce prix que la carte communale pourra évoluer et se mettre en accord avec les réalités locales. (*Applaudissements sur les rangs des groupes SRC, UMP, RRDP et écologiste.*)

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre de la décentralisation et de la fonction publique.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique.** Madame la rapporteure, je tiens à vous remercier de votre engagement et des propos que vous venez de tenir. Monsieur Jacques Pélissard, je salue votre pugnacité. Je souhaite remercier également l'ensemble des députés présents ce matin pour discuter d'un texte qui est important car il inclut plusieurs propositions visant à réformer le statut des communes nouvelles.

Ce statut, créé en 2010, n'a pas eu le succès escompté. La période préélectorale explique sans doute en partie cette absence d'enthousiasme. Il est vrai aussi que dans notre pays, pour répondre aux interrogations suscitées par l'émiettement communal, le choix a été fait depuis plusieurs années de favoriser les structures de coopération intercommunale et, parfois, le choix de la coopération a pris le pas sur la nécessité de la fusion.

La progression de l'intercommunalité a été assurée par la garantie apportée aux communes qu'elles avaient plus à gagner dans la mutualisation et la construction de projets collectifs. Dans quelques semaines, cette dynamique intercommunale sera renforcée, puisque nous allons, au Sénat à la

fin du mois de décembre, et ici, à la fin du mois de janvier ou au début du mois de février, discuter du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. C'est précisément dans ce contexte qu'il fallait enfin envisager de trouver les raisons du faible succès que je viens de rappeler, et cette proposition de loi que M. Pélissard et Mme Pires Beaune ont portée ensemble va nous le permettre. Je me souviens aussi de vos déclarations devant l'Association des maires de France, que vous présidez, monsieur Pélissard.

Ce texte constitue donc un outil pour répondre à des préoccupations complémentaires à l'intercommunalité. Cela concerne de petites communes, ou des communes liées historiquement et géographiquement dans l'esprit des habitants, c'est-à-dire entre lesquelles le lien se fait de façon ordinaire, historique, normale, et parfois enthousiaste.

Sur les douze communes nouvelles qui ont été créées, neuf comptent moins de 2 000 habitants, et la plus grande de toutes compte moins de 10 000 habitants. En dépit de son amélioration en 2010, la procédure de fusion n'a donc sans doute pas permis de répondre à toutes les questions.

Dans notre pays, pourtant, lorsqu'on examine la situation, et vous y aviez fait référence, les uns et les autres, lors de votre plaidoyer en faveur de ces dispositions pour convaincre le Gouvernement de vous soutenir, ce qui n'a d'ailleurs pas été difficile, 19 143 communes comptent moins de 500 habitants et 31 521 comptent moins de 2 000 habitants. Nombreuses sont celles qui éprouvent les plus grandes difficultés à faire face à leurs obligations. C'est probablement dans ces communes que les élus et la population expriment le plus fortement leur sentiment d'être abandonné par le service public et par l'État. Il faut y remédier.

Les élus sont démunis car les ressources humaines nécessaires pour faire face aux obligations leur font défaut. Nous espérons que les dépenses incompressibles qu'ils doivent supporter aujourd'hui seront plus largement mutualisées.

On me cite souvent le cas de la commune de Rochefourchat, dans la Drôme, qui ne compte aucun habitant, dix-sept électeurs et trois conseillers municipaux. Il y a aussi le cas de ces petites communes, nombreuses, qui ont eu les pires difficultés à boucler leurs listes pour les élections municipales de mars dernier, je rencontre lors de mes déplacements des élus dans cette situation, et vous le savez aussi bien que moi. Dans soixante-quatre communes, le premier tour de scrutin n'a pu avoir lieu, faute de candidats. Dans le climat de défiance actuel que nous connaissons, l'impossibilité d'exercer cette mission magnifique qui est celle de maire ou d'élu municipal doit interpeller sur les bancs de l'Assemblée nationale, et je sais que ce sera le cas également au Sénat.

Dans les communes nouvelles, au contraire, la mobilisation des élus a donné aux équipes municipales de nouvelles perspectives. Les économies réalisées sur les dépenses incompressibles du fait de la mutualisation ont permis de renouer avec l'investissement, qui avait été abandonné depuis longtemps, non pas par choix mais par obligation.

J'ajoute que dans votre proposition l'identité des territoires est préservée, ce qui était à mes yeux un enjeu majeur. Dans un monde où l'on perd ses repères, il importe en effet de préserver ceux qui peuvent l'être, en dépit de l'évolution de l'organisation des territoires et de la création de nouvelles institutions.

Le fait que le maire délégué dispose de pouvoirs plus importants que les anciens maires associés apporte une certaine stabilité au dispositif, et facilite la prise de décision. Le maire délégué, qui conserve sa qualité d'officier

d'état-civil et d'officier de police judiciaire, est ainsi remis au cœur de la République. Ainsi que j'aime à le répéter, nous prôtons l'intercommunalité pour sauver les communes parce que le maire, représentant de la République sur les territoires, est un atout très fort de la France. Je ne souris pas des 36 000 communes que compte notre pays. Je dis souvent à nos interlocuteurs que dans un contexte intercommunal bien bâti, nous compterons tout de même à terme plus de 30 000 représentants de la République, ce qui n'est pas le moindre fait de la cohésion de notre territoire.

On peut penser aussi que, loin de s'opposer au développement de l'intercommunalité, des communes plus fortes, gérées par des élus plus enthousiastes, seront plus promptes à collaborer avec les communes voisines. La commune nouvelle redonne ainsi du sens à l'idée de communes fortes dans des intercommunalités fortes. C'est pourquoi vous avez raison de vouloir donner ce nouvel élan à ces communes nouvelles. Depuis un an, l'Association des maires de France, par la voix de son président d'une part, et, d'autre part, le groupe socialiste, par la voix de Christine Pires Beaune, rapporteure de ce texte, ont imaginé des voies d'amélioration de cette proposition dont nous allons discuter après nos interventions liminaires.

Le Gouvernement avait déjà été saisi de ces questions dans le cadre de l'adoption du projet de loi de finances pour 2014, selon vos souhaits, monsieur Pélissard. Nous nous sommes montrés favorables à cette initiative. Vous souhaitez en effet renforcer la place et le rôle des maires délégués, ce qui est la bonne idée. Vous facilitez les procédures de fusion, ainsi que vous venez de l'indiquer, madame Pires Beaune, ce qui est la bonne idée. Vous souhaitez enfin renforcer les incitations financières, notamment en permettant aux communes nouvelles d'obtenir des garanties en matière de dotations de l'État. À un moment où tout est difficile, sur un territoire français en plein redressement, c'est aussi une bonne idée.

Vous proposez par amendement de créer une procédure spécifique pour changer le nom de la commune nouvelle : c'est également une bonne chose. J'évoquais la perte de repères et la question de l'identité tout à l'heure : il n'est pas anodin de parler du nom des communes. Permettez-moi de faire une remarque incidente : le nom magnifique que l'on a trouvé pour les intercommunalités parle trop de la géographie au détriment de l'histoire, et néglige peut-être l'identité et l'appartenance à un pays, à un territoire.

La procédure de droit commun ne reconnaissait pas la création de la commune nouvelle comme un fait générateur suffisant pour changer le nom d'une commune, ce qui rendait la démarche particulièrement complexe sur le plan juridique. Demain, le préfet pourra ainsi, grâce à votre initiative, proposer un ou plusieurs noms aux communes qui pourront donner leur avis au moment de la création de la commune nouvelle. C'est une simplification importante. Le Gouvernement y est favorable et je vois déjà d'ici les échanges qui auront lieu avec la population. La presse quotidienne régionale, que je salue, et dont on parle trop peu, se saisira sans doute rapidement de ces questions intéressantes mêlant l'histoire et l'identité en amont des choix qui devront être faits.

Vous le savez déjà : le Gouvernement est dans l'ensemble favorable à vos propositions. La principale objection que je serai conduite à formuler sur le texte issu de vos travaux en commission concerne la prolongation du nombre dérogatoire de conseillers municipaux des communes nouvelles. Nous en débattrons dans quelques instants. Votre première proposition prévoyait que le nombre de conseillers municipaux de la commune nouvelle pourrait déroger aux règles de droit

commun pour la seule période transitoire courant entre la date de création de la commune nouvelle et le renouvellement municipal suivant. Cette disposition s'entendait. En revanche, nous ne pouvons pas accepter de prolonger cette dérogation au-delà du renouvellement de 2020 pour la durée du mandat suivant. Nous ne verrions pas très bien alors à quel moment il faudrait s'arrêter et comment justifier cela auprès de nos concitoyens.

Vous avez néanmoins souhaité maintenir cet amendement. Or cette disposition revêt en outre un caractère anticonstitutionnel. Notre débat sera donc intéressant. Notre responsabilité étant de sécuriser les élus, tâchons de garder à l'esprit que nous sommes en train de régler les suites de la décision du Conseil constitutionnel sur le fameux cas de la commune de Salbris, lequel a soulevé des interrogations sur beaucoup d'autres dispositions.

Je dirai quelques mots enfin sur les amendements qui portent sur l'application de la loi Littoral aux communes nouvelles.

Ils soulèvent, comme vous le savez, le problème de fond de l'application concrète de cette loi et de ses adaptations aux territoires qu'elle concerne. Les sénateurs Odette Herviaux et Jean Bizet ont rendu en janvier dernier un rapport d'information sur ce sujet intitulé « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines ». Or nous allons parler en même temps du pouvoir réglementaire à l'échelon régional.

Ce sujet est délicat et extrêmement sensible. Lorsqu'on est passé de la stricte bande des cent mètres du décret de 1979 aux dispositions d'urbanisme de la loi Littoral, tout le monde a voulu que cette contrainte, qui est aussi une chance, soit imposée au territoire dans son ensemble, de manière solidaire, en particulier pour l'élaboration des plans d'occupation des sols, les POS, aujourd'hui plans locaux d'urbanisme ou PLU.

Les auteurs du rapport tentent de montrer que les planifications stratégiques ont souvent été infructueuses, qu'il manque toujours un document d'interprétation permettant de décliner l'esprit de la loi à une autre échelle géographique. Dans certains cas, les réalités topographiques sont en effet difficilement compatibles avec les principes de la loi. Beaucoup de questions sont donc posées dans ce rapport, et nous pourrions y travailler avant l'arrivée en discussion du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Le retrait de ces amendements nous permettrait peut-être d'avancer, et c'est la proposition que je vous ferai tout à l'heure.

Pour conclure mon propos, je tiens à vous remercier et à vous féliciter du travail de fond qui a été réalisé, de l'approche pragmatique qui a été retenue et qu'attendent de nous les élus de France. À l'issue du vote de ce texte, ces propositions trouveront une caisse de résonance lors du prochain congrès des maires de France, car il faudra très vite les populariser si par bonheur elles étaient votées à l'Assemblée puis au Sénat, c'est-à-dire non pas par la seule Assemblée nationale mais par le Parlement, car c'est ainsi que s'écrit le droit. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. Jacques Pélissard.** Très bien !

#### DISCUSSION GÉNÉRALE

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à Mme Maina Sage.

**Mme Maina Sage..** Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteure, mes chers collègues, avec ses 36 700 communes, la France se distingue par un phénomène d'émiettement communal, sans commune mesure avec ses voisins européens.

Alors qu'il représente 13 % de la population de l'Union européenne, notre pays rassemble à lui seul 40 % des communes de l'ensemble de l'Union, dont plus de trente mille sont peuplées de moins de deux mille habitants. À titre de comparaison, l'Italie, à population équivalente, ne comprend que huit mille communes, et l'Allemagne un peu plus de douze mille.

Cette « fragmentation du paysage français », selon l'expression utilisée par Martin Malvy et Alain Lambert dans leur rapport intitulé « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun », constitue une évidente richesse, même si nous avons bien conscience de ses défauts. C'est tout d'abord une richesse, parce que les communes, héritées de 225 ans d'histoire, sont davantage que de simples collectivités territoriales. Elles forment une part de l'identité de nos concitoyens. Elles font la spécificité même de la France.

Cette organisation communale propre à notre pays a cependant aussi un coût non négligeable, qui a été dénoncé à plusieurs reprises par la Cour des comptes. Elle peut parfois s'avérer inadaptée à la conduite de réelles politiques publiques. De nombreuses petites communes ne disposent malheureusement pas des capacités nécessaires à leur gestion.

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

**Mme Maina Sage..** Ce constat n'est pas nouveau. Un certain nombre de dispositions ont été prises précédemment dans le but d'inciter à la fusion de communes. La dernière en date, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, a substitué au régime de fusion de communes issu de la loi Marcellin une procédure rénovée de regroupement aboutissant à la création d'une commune nouvelle. Ce type de commune s'appuie notamment sur le périmètre des intercommunalités que les communes ont développées.

Toutefois, cette réforme n'a eu qu'une efficacité limitée : en quatre ans, seules treize communes nouvelles – cela a été dit –, regroupant au total trente-cinq communes, ont vu le jour. Le contexte actuel, né des décisions gouvernementales, n'est pas favorable au développement des communes. Un effort considérable leur est demandé puisqu'elles vont subir une baisse de leurs dotations budgétaires sur les trois prochaines années. En outre, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, que notre assemblée examinera prochainement, devrait conduire à la disparition des petites structures intercommunales.

Pour renforcer l'efficacité de l'action communale, tout en maintenant et en améliorant les services de proximité pour les habitants, vous avez souhaité déposer une proposition de loi, qui a pour objet d'améliorer l'attractivité du régime de la commune nouvelle, en renouant avec un mouvement de rapprochement des communes existantes, sur la base du volontariat.

Mais cette proposition de loi va-t-elle réellement remédier à l'émiettement communal ? Nous doutons de la capacité d'un tel texte à favoriser la création de communes nouvelles, tout comme nous doutons de l'efficacité de telles structures. Pourquoi multiplier à nouveau les échelons locaux et mettre en avant deux systèmes de simplification du maillage terri-

torial au niveau local – la commune nouvelle et l'intercommunalité — plutôt qu'un seul ? Ne vaut-il pas mieux concentrer nos efforts sur un mécanisme unique ? L'intercommunalité ne serait-elle pas la structure la plus propice pour alléger notre maillage territorial et offrir une souplesse institutionnelle plus satisfaisante ?

Surtout, pourquoi ne pas avoir intégré l'assouplissement de la création de communes nouvelles au sein de la réforme territoriale présentée par le Gouvernement et considérée par lui comme un sujet majeur ? Telles sont les questions que le groupe UDI se pose.

Plutôt que de modifications à la marge, l'UDI milite pour une réforme territoriale d'envergure, ou, à tout le moins, de plus grande envergure. Nous ne cessons de le répéter, parce que nous souhaitons une approche partagée, en particulier autour de deux impératifs. Nous militons pour une réforme territoriale qui soit menée de front avec une réforme de la sphère d'intervention de l'État, associée à une réforme en profondeur de la fiscalité locale, laquelle est malheureusement devenue complexe, voire injuste. On ne saurait en effet séparer la question des compétences de celle des ressources humaines et financières pour les exercer. Une réforme des structures territoriales orpheline d'une vision d'ensemble ne permet pas de garantir plus d'efficacité dans l'action publique, de lisibilité pour le citoyen, à un coût moins élevé pour le contribuable. Aussi défendons-nous une réforme territoriale qui implique les territoires : ces derniers doivent en effet être associés aux décisions qui les concernent.

Nous avons enfin l'intime conviction qu'une réforme territoriale de cet ordre doit poursuivre une double ambition : concilier l'attente de proximité qui est celle de par chacun et la nécessité de faire en sorte que nos territoires comptent au niveau européen. Nous considérons donc que la nouvelle organisation territoriale doit reposer sur une révision des compétences et une nouvelle articulation entre échelons communaux et intercommunaux d'une part, échelons départementaux et régionaux d'autre part.

Pour répondre à l'exigence de proximité, l'échelon communal mérite d'être préservé, notamment à travers le maire, qui est ce visage que tous connaissent, car c'est lui qui incarne l'action publique. Parce qu'il est porteur d'une authenticité et d'une sincérité qui échappent encore, pour une grande part, à la défiance généralisée, il se doit d'assumer des missions de proximité, dans le cadre d'une montée en puissance progressive de l'intercommunalité, qui deviendra une collectivité locale de plein exercice.

Telles sont, mes chers collègues, les réflexions du groupe UDI qui, vous l'aurez compris, ne pas pourra soutenir cette proposition de loi, et, en conséquence, s'abstiendra.

**M. le président..** La parole est à M. Paul Molac.

**M. Paul Molac..** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, madame la rapporteure, mes chers collègues, cette proposition de loi relative au régime de la commune nouvelle, issues des travaux communs de notre rapporteure Christine Pires Beaune et de notre collègue Jacques Pélissard, président de l'Association des maires de France, vise à faciliter les fusions de communes, en mettant en place plusieurs dispositifs incitatifs, tant sur le plan de la gouvernance que sur le plan financier.

Les Français sont attachés à la commune, qui est le lieu de la démocratie locale, et les maires sont les hommes politiques les plus appréciés, surtout ceux des communes rurales. La disparition des communes n'est donc pas à l'ordre du jour.

Cependant, des évolutions sont en cours, qui sont en grande partie le fruit des nécessités. Certains grands maires de petites communes se plaignent en effet de ne pas avoir les moyens de leur politique et de ne pouvoir agir que par le biais de l'intercommunalité. De fait, ce grand maire d'une petite commune est presque un bénévole : s'il s'investit beaucoup, avec son conseil, dans ses fonctions, ses moyens sont limités et pour être plus efficace, son action exige une mutualisation.

Le législateur a pris acte de l'échec du processus administratif de regroupement de communes – institué par la loi Marcellin du 16 juillet 1971 – et lui a substitué un dispositif fondé sur le volontariat. Ce dernier, cependant, ne pouvait être mis en œuvre que selon un processus complexe, à l'initiative de communes, avec consultation obligatoire des électeurs, à la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant au moins au quart des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes concernées. Cela faisait tout de même beaucoup ! Toutefois, une commune ne pouvait être contrainte de fusionner si les deux tiers des suffrages exprimés, représentant au moins la moitié des inscrits dans la commune, s'étaient opposés à la fusion. On comprend vite pourquoi ce genre de procédure, qui n'est pas sans rappeler le référendum qui a eu lieu en Alsace, ou le droit d'option prévu dans la loi sur les régions, a été totalement inefficace, ou peu s'en faut.

La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales avait, quant à elle, institué un nouveau régime permettant la création d'une « commune nouvelle » en lieu et place d'anciennes communes, sur la base d'un consensus local, exprimé par les conseils municipaux ou au travers d'une consultation référendaire. Force est de constater que le bilan a été fort maigre : en quatre ans, seules treize communes nouvelles, regroupant un total de trente-cinq communes, ont vu le jour. Autant dire qu'avec nos 36 000 communes, nous avons encore de la marge !

C'est pourquoi la proposition de loi qui nous est soumise n'a pas pour objet de modifier les conditions de création d'une nouvelle commune, mais d'en faciliter la constitution en améliorant les dispositions organisant les premières années de vie de la commune nouvelle et celles relatives à la place des élus municipaux dans ses institutions ; en garantissant le maintien d'une identité communale, notamment en matière d'urbanisme et d'architecture ; enfin, en proposant un pacte financier, garantissant pendant trois ans le niveau des dotations budgétaires des communes qui se lanceraient en 2015 ou en 2016 dans la création d'une commune nouvelle regroupant moins de 10 000 habitants, ou toutes les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Nous sommes sensibles au fait que chaque maire délégué aura la qualité d'adjoint au maire de la commune nouvelle et que cette dérogation ne devra pas conduire à augmenter l'enveloppe globale des indemnités versées aux élus. De même, nous estimons importantes la disposition de l'article 4, qui permet aux communes intégrant la commune nouvelle d'acquiescer plus facilement le statut de commune déléguée, ainsi que celle de l'article 5, qui introduit la possibilité que le PLU de la commune nouvelle prenne en compte les spécificités des anciennes communes.

Je note avec un léger amusement l'extrême précaution qui est prise pour ne pas trop bousculer la carte communale. Je m'étonne qu'on refuse de prévoir un seuil, et qu'on laisse perdurer des communes de vingt ou trente habitants, alors même que l'on n'hésite pas à redessiner des régions sans tenir compte de leur histoire et à en découper d'autres qui, elles,

sont historiques. Il faut donc croire que toutes les collectivités n'ont pas droit au même respect ! Nous pensons en effet, comme la majorité des députés, que nous devons respecter l'identité de ces anciennes communes, appelées à devenir des communes déléguées. C'était notamment le sens de nos amendements, satisfaits en commission, qui avaient pour objet de permettre la célébration des mariages dans une mairie annexe, ainsi que d'autoriser le conseil municipal à se réunir dans les mairies des anciennes communes.

Si, n'étant pas d'un caractère autoritaire, je ne suis pas favorable à des mesures coercitives de fusion de communes, je regrette que ce texte, que nous voterons, ne s'attaque pas réellement au problème de l'émiettement communal. Surtout, il ne permet pas de régler des cas très problématiques d'intercommunalités à cheval sur plusieurs départements ou régions, et qui souhaiteraient pouvoir fusionner. Ce cas se pose très concrètement dans la communauté de communes du Pays de Redon, à cheval sur l'Ille-et-Vilaine, le Morbihan et la Loire-Atlantique, soit trois départements et deux régions administratives – la Bretagne et les Pays de la Loire. J'ai bien à l'esprit une solution innovante et porteuse d'efficacité, qui nous a été soufflée en commission par le président Urvoas : la fusion des départements avec la région dans une assemblée unique de Bretagne, à laquelle appartiendrait le département de la Loire-Atlantique, fusion que j'appelle évidemment de mes vœux. (*Sourires.*) Mais avant d'en arriver là, cette proposition de loi aurait dû être le véhicule législatif adéquat pour régler cette problématique.

Avec mes collègues Jean-René Marsac et Yves Daniel, nous avons déposé des amendements similaires visant à résoudre le problème. Imaginons un projet économique d'envergure dans la communauté de communes de Redon. Sa mise en œuvre nécessiterait la réunion des services de développement économique de la communauté de communes, ceux des trois départements, plus ceux des deux régions et, enfin, la sous-préfecture de Redon, qui doit se charger d'en informer la préfecture de tutelle. On peut imaginer un système moins complexe et moins dispendieux ! La future loi de clarification de compétences devrait heureusement limiter le nombre d'acteurs.

Par ailleurs, je vous laisse imaginer la complexité des services administratifs. Un exemple qui touche les citoyens : un salarié licencié à la suite de la faillite de l'entreprise Doux, qui habitait dans le Morbihan, mais dans le ressort de Pôle emploi de Redon, ne recevait pas les informations relatives au plan social. En effet, Pôle emploi de Vannes informait Ploërmel et Questembert, mais oubliait de prévenir Redon. Nous nous en sommes aperçus dans le cadre du comité de suivi, ce qui a permis de régler la question, mais on voit bien que les frontières départementales constituent des obstacles : spontanément, les fonctionnaires ne pensent pas à informer aussi les personnes se trouvant juste à côté, mais dans un autre département. À cet égard, la commune nouvelle pourrait constituer une opportunité pour tenir compte de ces bassins de vie.

De même, pour certains territoires, nous pourrions faire évoluer l'intercommunalité vers une gestion municipale s'apparentant à celle qui est proposée pour la commune nouvelle. Ma circonscription abrite deux communautés de communes de 5 500 habitants, sur une superficie que l'on peut évaluer entre 150 et 170 km<sup>2</sup>. On peut penser que ce type d'organisation pourrait les intéresser, en leur permettant de mutualiser les services et d'être plus efficaces. Dans le cas d'intercommunalités organisées sur des territoires à cheval sur plusieurs départements et régions, il pourrait permettre une simplification administrative qui, de l'aveu de tous, serait un gage d'efficacité et de simplification pour les citoyens.



Il n'y a pas de raison objective de ne pas reconnaître des communes nouvelles dans ce même contexte géographique interdépartemental ou interrégional. L'article L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales exige pour cela une modification des limites territoriales des départements et, le cas échéant, des régions concernées : cette disposition est contraignante. Néanmoins, l'adoption d'un amendement de notre collègue Pélissard qui, au lieu d'imposer un accord préalable à la modification des limites départementales, exige simplement une absence d'opposition motivée, a constitué une avancée, qui sera utilement améliorée par les amendements de la rapporteure. Pour assouplir encore cette disposition, nous aurions pu également proposer une consultation, simplement pour avis, des conseils généraux et régionaux concernés.

On aurait également pu accomplir une avancée, sans avoir à modifier les limites départementales ou régionales, par la création de communes déléguées, que l'on aurait pu reconnaître comme des sections électorales appartenant chacune à leur département initial. En effet, la délégation accordée au maire délégué par la modification proposée de l'article L. 2113-13 du code précité lui permet parfaitement d'exercer les fonctions républicaines auxquelles il est appelé par la loi et par sa désignation, même s'il relève d'une autre autorité départementale que celle des autres communes déléguées membres de la commune nouvelle.

La rapporteure nous a bien fait comprendre les difficultés qui résulteraient de la création d'une commune – c'est-à-dire d'une collectivité territoriale – située à cheval sur plusieurs départements et régions, notamment en termes de répartition des compétences exercées au niveau départemental ou régional dans cette nouvelle commune. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas déposé de nouveau cet amendement en séance, mais nous souhaiterions pouvoir avancer rapidement sur la question, dans la mesure où il existe déjà des intercommunalités – qui auront un jour, tel est du moins notre souhait, vocation à devenir des collectivités locales de plein exercice en étant élues au suffrage universel direct – à cheval sur plusieurs départements ou régions.

**M. Jean-René Marsac.** Très bien !

**M. Paul Molac.** Au final, mes chers collègues, ces propositions de loi n'auront, à notre avis, qu'une portée limitée. Elles assouplissent, certes de manière bienvenue, la procédure de fusion entre communes et contiennent des mesures incitatives, mais il aurait sans doute fallu aller plus avant. Surtout, elles se heurteront à beaucoup de conservatisme et à l'esprit de clocher. Il faudra donc convaincre, ce qui ne sera pas une sinécure.

Nous les considérons toutefois comme un pas dans la bonne direction, que nous souhaitons accompagner en les votant. (*Applaudissements sur les bancs des groupes écologiste, SRC, RRDP et UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Alain Tourret.

**M. Alain Tourret.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, cher André Vallini, madame la rapporteure, nous sommes douze députés : c'est peut-être insuffisant, mais c'est du moins un chiffre parfait. (*Sourires.*)

Nous savons que les Français aiment leur village, leur mairie, leur église et leur cimetière. C'est sans doute pour cette raison que le président François Mitterrand choisit pour slogan de sa campagne électorale de 1981 « La force tranquille », laquelle, en réalité, était la France tranquille.

C'est cette France tranquille des 3 500 communes de moins de cent habitants et des 26 923 communes de moins de mille habitants qui assura l'élection de François Mitterrand. Il avait compris qu'elle se caractérisait par l'existence d'un lien social où chacun se connaissait, se reconnaissait, où les hommes, le dimanche matin, discutaient au café, jouaient à la belote ou au tarot, buvaient un café arrosé de calva – je parle de la Normandie (*Sourires*) –, faisaient leur tiercé, pendant que les femmes écoutaient religieusement leur curé.

Les temps nouveaux, l'intercommunalité, l'exode rural, l'assèchement des finances publiques ont tué, ruiné, ce bel équilibre. On se mit à parler de rationalisation, de mutualisation, de restructuration : la technocratie avait tout gagné !

M. Marcellin, qui a plutôt laissé le souvenir d'un homme d'ordre, crut en 1971 qu'il parviendrait à unir les communes mais chacun sait que le mariage à deux est déjà difficile : quant à l'union à trois ou à plusieurs, seuls les libertins pouvaient l'envisager. M. Marcellin n'était pas un libertin. La réforme fut donc un échec, qui a marqué pour longtemps les communes de France.

Il appartenait à un républicain, un vrai Jacobin, notre ami Jacques Pélissard, seul de son groupe, il faut bien le dire, président de l'Association des maires de France, de remettre, comme Pénélope, le travail sur le métier. C'était également l'intention louable du Parti socialiste.

Nous sommes donc saisis d'un texte issu de deux propositions de loi et nous nous félicitons du consensus intervenu qui rompt, aux dires mêmes de certains maires ruraux, avec le tout-urbain, l'approche concurrentielle des territoires et surtout avec une vision technocratique hors sol de nos communes.

Il est tout à fait singulier qu'au moment même où les élus se déchirent à propos de la carte des départements et des régions, ou encore des compétences qui leur seront peut-être dévolues, un consensus de bon aloi préside désormais à la création des communes nouvelles.

Cette sagesse se transforme, il est vrai, en obligation, lorsque l'on prend connaissance des réductions budgétaires drastiques imposées par l'État aux communes en raison de la dureté des temps actuels. Bien mieux : les communes nouvelles ne verront pas diminuer les dotations qu'elles reçoivent de l'État si elles sont créées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et comptent entre mille et dix mille habitants. Il faut le reconnaître, je le dis à mes amis ministres, sans diminution de la dotation globale de fonctionnement, il n'y aura pas de commune nouvelle. C'est triste à dire et je me ferai probablement écharper lorsque je reviendrai dans ma circonscription, mais c'est une réalité.

Pourquoi ? Parce que le conseil municipal hésitera longuement à augmenter massivement les impôts pour compenser la baisse de la DGF et des aides de l'État, et éventuellement celle des aides des conseils généraux et des conseils régionaux.

L'alternative sera donc la suivante : augmentation massive des impôts ou création d'une commune nouvelle. Celle-ci apparaît donc comme un modèle opportun aux communes qui veulent se regrouper dans le cadre d'une démarche volontaire et consensuelle.

On aurait pu favoriser les communautés de communes qui se transforment en une seule commune. Cela a d'ailleurs été le choix de l'Allemagne, si mes souvenirs sont bons, mais c'était sans doute trop audacieux.

Empreint du sens des réalités que nous connaissons bien sur le terrain, ce texte vise à assouplir les conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle. Il reconnaît l'existence des conférences municipales, réunissant maires et maires délégués, comme il en existe déjà de manière informelle et qui sont efficaces. Il permet que les mairies annexes conservent un service de l'état-civil et puissent continuer de célébrer les mariages.

Ce texte crée, selon le président Pélessard, un véritable pacte financier incitatif.

Nous avons proposé d'encourager davantage, en augmentant la dotation d'équipement des territoires ruraux qui aurait pu être largement abondée sur la base des montants versés aux communes l'année précédant leur fusion. L'on m'a opposé des arguments de recevabilité mais il me semble que le Gouvernement pourrait réfléchir utilement à cette proposition.

Nous avons proposé que ces encouragements puissent être fixés avec plus de précision dans l'avenir. Quelles que soient les modalités retenues, il est à craindre que, sans avantage budgétaire, rien ne se passera et que les maires et leurs conseils préféreront rester recroquevillés en attendant que cela passe plutôt que d'agir « en audace », comme on le dit dans ma belle région de Normandie.

Le but est bien d'inciter à la création de communes nouvelles pour les communes entre mille et dix mille habitants. C'est une révolution. Je me félicite donc de ce texte, que les radicaux approuveront, même s'il leur semble bien timide par certains aspects. Ses auteurs ont décidé de miser sur la sagesse des élus dans ces temps de trouble, et alors même que l'on tricote et détricote de manière systématique, Mme la ministre le sait mieux que quiconque, les métropoles, les syndicats intercommunaux, les départements, les régions. Plus personne n'y comprend rien ! Au moins, ici, on ne pourra faire le moindre reproche car la sagesse a prévalu. Or, sans sagesse, nous n'arriverons à rien. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SRC, écologiste et UMP.*)

**M. le président..** La parole est à M. Marc Dolez.

**M. Marc Dolez..** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, madame la rapporteure, mes chers collègues, vous ne vous étonnez pas que notre groupe fasse entendre une tonalité quelque peu discordante par rapport à tout ce qui se dit depuis ce matin. Nous ne nous inscrivons pas dans le consensus ambiant qui se dégage autour des deux propositions de loi dont nous débattons ce matin : celle de notre collègue Jacques Pélessard, président de l'Association des maires de France, et celle de notre collègue du groupe socialiste.

Ces deux propositions de loi s'inscrivent dans le droit fil de la réforme territoriale de 2010 dont je n'avais pas compris à l'époque qu'elle était à ce point consensuelle avec, pour premier objectif, d'améliorer l'attrait du régime de la commune nouvelle. Après la loi Marcellin de 1971, le nouveau régime de fusion de communes de 2010 se veut plus simple, plus souple, plus incitatif.

Le moins que l'on puisse dire est que, malgré davantage de simplicité, de souplesse et d'incitation, le résultat n'a pas été à la hauteur des attentes. Notre rapporteur l'a rappelé tout à l'heure : seules treize communes nouvelles ont été créées. C'est probablement la preuve que le regroupement de communes n'est pas perçu par les élus locaux comme une réponse adaptée aux difficultés auxquelles ils peuvent être confrontés, en particulier dans les plus petites d'entre elles.

Cela étant, les explications fournies en témoignent, le problème n'est pas seulement d'améliorer le régime de 2010 mais aussi, pour reprendre l'expression de notre collègue Jacques Pélessard dans sa contribution écrite qui figure dans le rapport, « d'anticiper les mutations en cours. »

Nous pouvons certainement nous retrouver sur le constat. Les mutations en cours, en effet, font peser de graves menaces sur l'existence même des communes. Par mutations en cours, j'entends la nouvelle organisation territoriale qui est en gestation. Quels seront demain la place et le rôle de la commune dans des intercommunalités d'au moins vingt mille habitants, aux compétences élargies et dans la perspective d'une élection de ces intercommunalités, comme le Gouvernement l'a déjà indiqué, au suffrage universel direct, dans le cadre d'une élection spécifique, ce qui signifierait de fait la création d'une nouvelle catégorie de collectivités territoriales et, de fait encore, la création de super-communes venant coiffer les communes existantes ?

L'autre menace est financière, du fait d'une baisse brutale des dotations qui se traduit aujourd'hui par une réduction sans précédent des ressources financières : moins 3,7 milliards de dotations en 2015, moins 11 milliards sur trois ans entre 2014 et 2017, soit 28 milliards d'euros de pertes de ressources cumulées en quelques années, comme l'a chiffré l'Association des maires de France.

Si nous pouvons partager l'analyse de ces menaces extrêmement graves pour l'identité communale, nous n'en tirons pas pour autant les mêmes conclusions.

Tout d'abord, ces menaces ne sont pas une fatalité et nous ne voulons pas nous résigner à la nouvelle organisation territoriale qui se dessine et qui signifierait la mort programmée des communes, tout comme nous ne nous résignons pas à la baisse des dotations. Je serais tenté de dire à l'Association des maires de France, dont évidemment nous partageons beaucoup des analyses et des combats menés, que sur ces deux questions-là, le combat devrait plutôt continuer.

Contrairement à ce qui est dit et que j'ai encore entendu ce matin, il serait illusoire de croire qu'à l'issue de la période de transition, l'identité des communes regroupées sera respectée car, à l'évidence, l'écart se creusera entre les citoyens et leurs représentants alors même que notre démocratie a d'abord besoin de proximité. Cela ne peut pas être la réponse au sentiment d'abandon que vous avez bien fait d'évoquer tout à l'heure et qui est parfaitement décrit dans un ouvrage récent intitulé *La France périphérique*.

Pour nous, le rôle et la place de la commune, laquelle doit rester l'échelon de proximité, doivent être envisagés autrement. *Le statu quo* n'est évidemment pas satisfaisant mais nous considérons que la solution passe par une coopération volontaire et utile dans le cadre d'une intercommunalité de projets, par une audacieuse réforme de la fiscalité locale et par un approfondissement toujours plus important de la démocratie.

Derrière ces propositions de loi s'abrite l'idée récurrente qu'il faut combattre l'émiettement communal. Au-delà des discours et de l'attachement que chacun veut bien rappeler à nos communes, domine tout de même l'idée que 36 000 communes en France, c'est beaucoup trop par rapport à ce qu'on constate chez nos voisins, en Allemagne ou en Belgique, et qu'il faudrait en réduire le nombre.

**M. Alain Tourret..** Et les communes de zéro habitant ?

**M. Marc Dolez..** Je vois que vous opinez, monsieur le secrétaire d'État, mais nous, nous ne sommes pas d'accord avec l'idée qu'avait parfaitement détaillée il y a près de

quarante-cinq ans par le club Jean Moulin et que beaucoup ont encore en tête : douze régions et deux mille communes. C'est, à l'évidence, la mort de la République et de sa spécificité telle que nous en avons hérité de la Révolution française.

Vous l'aurez compris, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, sans que j'aie besoin de détailler le dispositif de ces propositions de loi, qu'il s'agisse de la gouvernance ou du pacte financier, nous sommes en désaccord avec la philosophie de ces deux textes et nous voterons résolument contre.

**M. le président.** La parole est à M. Olivier Dussopt.

**M. Olivier Dussopt.** Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, madame la rapporteure, chers collègues, je me réjouis que notre Assemblée examine aujourd'hui ces textes afin d'encourager le recours au régime de la commune nouvelle. En effet, comme d'autres viennent de le dire, la France compte environ 36 700 communes, dont 86 % ont moins de deux mille habitants. Si cet émiettement est le fruit de notre histoire, il est aujourd'hui considéré par toutes et tous comme un frein à l'action publique locale...

**M. Marc Dolez.** Toutes et tous, ou presque !

**M. Olivier Dussopt.** ...du fait notamment de la dispersion et de la faiblesse des moyens dont disposent beaucoup de ces communes.

Depuis plus de quarante ans, le législateur a essayé de surmonter cet état de fait et d'y apporter des solutions en empruntant deux chemins différents.

Le premier, le plus courant, est celui de la coopération intercommunale. C'est d'ailleurs la formule la plus aboutie, puisque l'essentiel de notre territoire est désormais couvert par des structures intercommunales aux compétences de plus en plus larges. La réforme des collectivités de 2010 avait rendu cette intégration obligatoire partout, sauf dans la petite couronne parisienne. Avec la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, nous avons achevé la couverture intercommunale du territoire français dans son ensemble.

Il va de soi qu'il reste des efforts à faire en termes de mutualisation, même si des progrès sont enregistrés depuis quelques années. De même, il faut traiter la question de la fragmentation du tissu communal, qui complexifie la gouvernance des intercommunalités composées de nombreuses communes, d'autant que c'est bien l'hétérogénéité qui caractérise le transfert de certaines compétences. Je suis naturellement convaincu que la prochaine loi portant nouvelle organisation du territoire de la République permettra de nouvelles avancées à cet égard.

L'autre chemin est celui de la fusion de communes, qui a le mérite de créer des structures communales nouvelles et, par nature, bien plus intégrées qu'un EPCI à fiscalité propre. De nombreuses tentatives ont eu lieu avec un succès inégal mais toujours limité. Je pense évidemment à la loi Marcellin de 1971 créant les communes associées, qui a abouti à environ 950 fusions de communes pour, depuis, environ 180 « défusions » – ce qui témoigne des difficultés qu'ont eues certaines communes à mener à bien leur projet commun. Je pense aussi à la loi portant réforme des collectivités territoriales de 2010, à la suite de laquelle, comme on l'a rappelé, seule une douzaine de communes nouvelles a vu le jour – même s'il faut avoir l'honnêteté de préciser, comme l'a fait Mme la rapporteure, que le dispositif est récent et qu'en

outre, la loi interdisait le recours à cette formule dans l'année précédant le renouvellement municipal, ce qui a raccourci d'autant la période d'application de la mesure.

Notre rapporteure l'a dit dans son propos introductif : une commune nouvelle est une commune à part entière issue du regroupement de communes contiguës, sur initiative de ces dernières, du conseil communautaire de leur EPCI ou du préfet.

Je veux ici insister sur deux points. Tout d'abord, comme toutes les autres communes, la commune nouvelle doit adhérer à un EPCI à fiscalité propre dans un délai de vingt-quatre mois. C'est un point très important, car la création de communes nouvelles ne doit pas constituer un frein à la promotion de l'intercommunalité partout sur le territoire. En effet, bon nombre d'entre elles ne compteront que quelques milliers, voire quelques centaines d'habitants, et n'auront donc pas les moyens de se dispenser d'une intégration intercommunale et d'une coopération avec les communes voisines.

**M. Jacques Péliard.** Si !

**M. Olivier Dussopt.** D'autre part, à l'heure où les collectivités territoriales participent aux côtés de l'État et de la Sécurité sociale à un effort budgétaire sans précédent, mais aussi au moment où nos concitoyens demandent une action publique rationnelle et efficace, notre seul objectif est d'apporter des solutions nouvelles aux élus locaux sans remettre en cause les qualités démocratiques et la proximité qui caractérisent nos communes actuelles. À cet égard, soulignons que le texte que nous examinons a un caractère uniquement incitatif, et en aucun cas obligatoire.

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

**M. Olivier Dussopt.** Depuis 2012, madame la ministre, vous avez comme feuille de route la réforme de l'organisation et de l'action publique territoriales. La loi du 27 janvier 2014 dite de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a créé une dizaine de métropoles, institué dans chaque région une conférence territoriale de l'action publique – dont le décret d'application est paru voici quelques jours – et désigné des collectivités territoriales « chefs de file » pour certaines compétences partagées, mais elle a également envisagé la suite de cette réforme de l'organisation.

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République ira plus loin et amplifiera ce mouvement de modernisation en clarifiant les compétences et en renforçant celles des régions, en recentrant l'action des conseils départementaux sur leurs compétences en matière de solidarité – tant entre les hommes qu'entre les territoires – mais aussi en rationalisant la carte intercommunale.

Force est de constater que ces différents textes n'abordent pas la question du regroupement volontaire des communes. Cette proposition de loi, que défendent Mme la rapporteure mais aussi M. Péliard, a le mérite de le faire. Elle reconnaît en effet le caractère irremplaçable de l'échelon communal tout en faisant la promotion d'un cadre communal rénové, sur la base du volontariat – je le répète – pour des territoires souvent ruraux composés de nombreuses communes peu ou très peu peuplées.

Ainsi, cette proposition de loi vise à encourager le recours au régime de la commune nouvelle en s'appuyant sur des dispositions pragmatiques auxquelles le groupe SRC souscrit pleinement. Je pense par exemple à l'assouplissement des conditions de composition du conseil municipal des communes nouvelles pendant la période transitoire, au fait

que chaque maire délégué obtient la qualité d'adjoint au maire de la commune nouvelle, et à la création facultative d'un lieu d'échanges et de débats, puisque la conférence municipale réunira le maire de la commune nouvelle et les maires délégués. C'est l'occasion pour moi de souligner que l'Association des petites villes de France, que j'ai l'honneur de présider, propose la création d'une telle conférence des maires dans l'ensemble des intercommunalités. Enfin, je pense évidemment – et peut-être surtout – à la garantie de maintien pendant trois ans du niveau des dotations forfaitaires versées par l'État aux communes nouvelles de moins de 10 000 habitants.

Pour toutes ces raisons, je souhaite une adoption rapide de cette proposition de loi, qui s'inscrit dans une démarche de modernisation de notre organisation territoriale et que le groupe SRC soutient.

Pour conclure, chers collègues, je veux saluer le travail de celles et ceux qui ont contribué à nous réunir aujourd'hui autour de ce texte : les services du Gouvernement et ceux de la commission des lois de l'Assemblée, tout d'abord, car le consensus n'est pas toujours un gage de simplicité ni de facilité d'écriture, mais aussi notre rapporteure, Mme Christine Pires Beaune, qui a conduit les auditions en associant l'ensemble des groupes politiques. Je salue aussi M. Pélissard pour sa ténacité et son attachement à ce que cette proposition de loi puisse aboutir. Dans quelques jours, cher collègue, vous céderez la présidence de l'Association des maires de France : je vous remercie pour le travail que vous avez accompli dans ces fonctions, car vous avez toujours veillé à ce que l'AMF soit l'association de tous les maires, quel que soit le contexte politique (*Applaudissements sur tous les bancs.*). Je ne forme qu'un seul vœu : que cela continue avec vos successeurs ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes SRC, RRDP et UMP.*)

**M. le président.** La parole est justement à M. Jacques Pélissard.

**M. Jacques Pélissard.** Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, madame la rapporteure, chers collègues, j'ai souhaité placer ma proposition de loi au cœur du débat sur la réforme territoriale, la place de la commune et, plus particulièrement, celle des communes nouvelles. Je remercie le Gouvernement d'avoir bien voulu inscrire à l'ordre du jour de notre Assemblée ces deux propositions de loi qui ont conjointement cheminé. De même, je me réjouis de l'engagement qu'a pris ce mardi le Premier ministre d'inscrire ce texte dès que possible à l'agenda du Sénat.

Je tiens à vous faire part d'une conviction ancienne et profonde : la commune doit constituer la première pierre d'une véritable réforme territoriale. Comme en architecture, l'édifice institutionnel doit reposer sur une assise solide et confortée. C'est pourquoi je crois aux communes, mais je crois aussi aux communes nouvelles.

Vous avez raison, madame la ministre : le cycle électoral n'a évidemment pas été très favorable aux communes nouvelles. En outre, l'incitation financière est récente, puisqu'elle date de la loi de finances pour 2014 adoptée en décembre 2013. Tout cela a ralenti le mouvement, mais je suis convaincu qu'il va repartir dans de bonnes conditions.

Avant de traduire dans la loi ma foi dans les communes nouvelles, j'ai souhaité recueillir l'avis de mes collègues. Je me suis donc exprimé devant le congrès des maires de France, qui rassemblait plusieurs milliers de maires – vous y assistiez, madame la ministre – pour annoncer que nous déposerions une proposition de loi régissant les communes nouvelles, dont le principe a été inscrit dans la résolution finale du

96<sup>ème</sup> congrès des maires de France, puis étudié et adopté à l'unanimité par le bureau pluraliste de l'AMF. Ce bureau – je m'adresse ici à Mme Sage et à M. Dolez – compte des maires de l'UDI et des maires communistes, qui se sont prononcés en faveur de la proposition de loi que j'ai l'honneur de vous présenter.

**M. Marc Dolez.** Ils ont eu tort !

**M. Jacques Pélissard.** Ensuite, la loi de finances pour 2014 a prévu une première incitation en faveur des communes nouvelles. Voici enfin cette proposition de loi sur les communes nouvelles, que j'ai déposée dès janvier 2014.

Je suis convaincu du caractère prometteur et innovant de cette réforme. Tout d'abord, cette réforme est innovante car elle est la seule réforme structurelle défendue par une association d'élus locaux, qui a toujours mis l'intérêt général au cœur de ses réflexions.

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

**M. Jacques Pélissard.** Faut-il d'ailleurs rappeler que la commune est le seul échelon de collectivité – avec l'intercommunalité – à avoir connu une telle évolution depuis trente ans ?

Faut-il aussi rappeler la part active qu'a prise l'AMF dans l'évolution et la généralisation de l'intercommunalité, ou encore dans les dispositifs de mutualisation ? C'est dans la loi du 13 août 2004 que nous avons créé les premières formes de mutualisation.

Cette nouvelle étape que je vous propose aujourd'hui est structurelle, car elle concilie la question du périmètre de la collectivité et celle de ses compétences. J'ai souhaité ainsi poursuivre l'œuvre de modernisation du bloc local. Loin de tout conservatisme, l'AMF prend ainsi ses responsabilités alors que le souvenir de la loi Marcellin – que plusieurs orateurs ont évoquée – est encore présent. Le conservatisme, chers collègues, n'est pas à rechercher chez les maires !

Ce faisant, je reste fidèle à la commune, cette institution qui a traversé les siècles et qui est tant appréciée par nos compatriotes. En effet, si cette réforme est innovante, c'est aussi parce qu'elle donne à la commune un avenir tout en respectant son histoire. Il s'agit de proposer aux élus municipaux des outils de modernisation de la gouvernance et des politiques locales, et ce sur la base du volontariat. Il s'agit aussi pour les maires de prendre leur part à l'effort de redressement des comptes publics par la mutualisation renforcée de leurs moyens que permet l'institution de la commune nouvelle.

Cette réforme porte en elle un véritable choc de simplification et d'économie, et surtout d'efficacité et d'efficience des services publics locaux. Tous les représentants des communes nouvelles existantes que nous avons auditionnés avec Mme la rapporteure ont affirmé que cette formule était une source d'économies.

Il s'agit enfin et surtout de préserver un échelon de proximité, et donc de modernité. La mesure visant à ce que les maires des communes déléguées soient maires adjoints de la commune nouvelle favorisera cette proximité.

D'autre part, cette réforme est innovante car elle renforce la place des communes. La commune nouvelle permet d'exercer pleinement la clause générale de compétence – qui, aujourd'hui, apparaît parfois fictive, faute de moyens. Elle permet aussi de faire face aux enjeux de la vie municipale actuelle, qui se situent à une nouvelle échelle, et de répondre localement aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle.

La commune nouvelle conforte la « souveraineté communale » en limitant les tutelles d'autres échelons, qu'elles soient techniques ou financières. Ces soutiens – certains préféreraient parler de béquilles – n'ont pas d'avenir face à la baisse drastique des dotations. Respecter l'identité communale, c'est donner à cet échelon les moyens humains et matériels nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques réclamées par nos concitoyens.

Ensuite, cette réforme est innovante car elle renforce la vitalité démocratique de notre échelon de proximité, comme l'a dit Mme la ministre.

La commune nouvelle, vous l'avez compris, donne consistance et effectivité aux prérogatives du maire et de son équipe municipale. Elle offre aussi la possibilité, au cours des prochains mandats, de poursuivre sur un territoire plus grand un recrutement de qualité en vue de composer les conseils municipaux.

Ayons le courage de le reconnaître : dans les plus petites de nos communes, la question de l'engagement public se pose parfois. Je vous confirme qu'au premier tour des dernières élections municipales, soixante-quatre communes étaient dépourvues de candidats et, dans beaucoup d'autres, les listes étaient incomplètes. L'élargissement du territoire communal dans le cadre des communes nouvelles améliorera le fonctionnement de la démocratie locale.

En outre, cette réforme est innovante car, à partir du premier niveau d'administration locale, elle produira des effets en chaîne. Alors que la tentation recentralisatrice est toujours aussi présente dans certains cercles, cette réforme permet de repenser l'action publique dans une logique de subsidiarité, depuis l'échelon de proximité jusqu'à l'État. En effet, la constitution de communes nouvelles aura un effet systémique sur la carte intercommunale. Elle replacera l'intercommunalité, qui est nécessaire, dans une logique de projet. Là où l'intercommunalité se transformera dans son ensemble en commune nouvelle, un échelon disparaîtra. Qui s'en plaindra, à part peut-être les conservateurs et les théoriciens ?

Cette réforme produira également des effets sur la carte et les compétences d'autres échelons, mais toujours en partant des réalités et des dynamiques locales.

Oui, cette réforme est innovante car elle repose sur le volontariat et répond à la diversité des territoires.

Loin de la tentation des schémas prescriptifs et du « prêt-à-porter territorial », cette proposition de loi repose sur le volontariat, l'imagination et l'énergie des élus.

La commune nouvelle constitue un outil adapté permettant de répondre à une diversité de situations : conforter une ville-centre, créer une centralité, achever l'intégration d'une intercommunalité ou encore répondre aux difficultés de très petites communes, notamment mitoyennes, qui n'ont pas chacune un potentiel démographique suffisant, en leur offrant les compétences et les moyens financiers propres à leur assurer un avenir.

Dans les territoires ruraux, urbains et péri-urbains, les élus municipaux pourront s'approprier librement cet outil et l'adapter aux enjeux locaux.

En effet, cette proposition de loi ouvre des possibilités et assouplit les règles de fonctionnement démocratique. Il s'agit de favoriser la conclusion d'accords sur la gouvernance en prenant en compte la réalité locale. C'est une conception moderne du droit qui encourage et facilite la réforme territoriale.

Permettez-moi maintenant de rappeler les trois principaux éléments structurants qui ont guidé la rédaction de cette proposition de loi ainsi que les améliorations qu'il conviendrait, selon nous, d'y apporter. Je tiens à cet égard à saluer la concertation étroite qu'a eu lieu avec les services compétents de l'État, que je tiens à remercier pour leur précieuse expertise.

En premier lieu, il s'agit d'améliorer la gouvernance des communes nouvelles. Il est essentiel que les communes nouvelles soient créées dans le cadre d'une démarche volontaire et consensuelle, en respectant l'identité des communes regroupées : c'est le gage de la bonne mise en œuvre, et donc de la réussite, du projet.

Il faut donc assouplir les conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle pendant une période transitoire en offrant la possibilité aux conseils municipaux de maintenir l'ensemble des élus des anciennes communes, de l'élection de mars 2014 jusqu'en 2020. Il faut également renforcer la place des maires délégués en leur permettant d'intégrer la nouvelle municipalité et reconnaître l'existence d'une conférence municipale, réunissant maires et maires délégués et disposant d'un rôle de coordination et de discussion.

Il convient en outre d'inciter à la création de communes nouvelles par un pacte financier. Il est normal et légitime d'aider les collectivités qui entreprennent un effort de modernisation. Lors de sa conférence de presse du 14 janvier, le Président de la République indiquait d'ailleurs à propos des collectivités qui se restructurent : « Pour les accompagner, il y aura des incitations puissantes qui seront introduites. Les dotations de l'État varieront selon les regroupements qui seront faits ».

C'est dans cet esprit que j'avais déjà fait voter par notre assemblée, avec l'appui du Gouvernement, des amendements au projet de loi de finances pour 2014 afin que les communes nouvelles ne subissent pas de baisse des dotations de l'État. Ainsi est-il prévu que celles qui seront créées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et regroupant moins de dix mille habitants, ne subiront aucune baisse de leurs dotations jusqu'en 2016. Ce pacte financier, je le souhaite, devrait intégrer l'ensemble des dotations de pérennité.

Je soutiens la proposition de notre collègue Christine Pires Beaune, rapporteure, d'une bonification de 5 % de la DGF pendant trois ans pour les communes nouvelles dont la population regroupée est comprise entre mille et dix mille habitants. Il faudrait cependant prévoir explicitement que ce bonus s'applique à la population nouvelle globale de la commune et non aux populations agrégées des anciennes communes. Ainsi, la commune nouvelle pourra bénéficier du dispositif de droit commun qui fait que la DGF par habitant augmente en fonction de la strate de population de la commune.

Un dispositif financier équivalent garantira pendant trois ans le maintien intégral de la DGF aux communes nouvelles ayant regroupé toutes les communes d'un EPCI à fiscalité propre, et ce sans condition de population.

Il est également prévu d'assouplir le délai de lissage des taux d'imposition, aujourd'hui fixé à douze ans.

Enfin, il importe de mieux articuler la création d'une commune nouvelle avec la carte intercommunale. Il s'agit de permettre aux communes nouvelles issues de la transformation d'une communauté de communes, qui satisfait les objectifs démographiques fixés par la loi, de pouvoir librement décider de se rattacher, ou non, à une autre intercom-

municipalité. À cet égard, je considère qu'il est nécessaire d'allonger le délai d'adhésion à un EPCI jusqu'en 2021, date de la prochaine révision du schéma départemental de coopération intercommunale.

Pour conclure, j'ai la conviction profonde que la réforme territoriale viendra du terrain. C'est l'objectif de cette proposition de loi qui donne des outils et de la souplesse, facilite les accords locaux et ouvre des potentialités. Plutôt que de contraindre, encourageons le mouvement. Ayons confiance en nos maires, qui sont au service de nos concitoyens.

Je voudrais également conclure sur une note d'optimisme républicain. La loi du 16 décembre 2010 a posé le principe des communes nouvelles, qui à l'époque avait été contesté par l'opposition et certains membres de la majorité. Nous avons initié un dispositif intéressant dont j'espère que nous pourrions, tous ensemble, le faire prospérer : il y a eu tout d'abord la proposition de loi que j'ai déposée en janvier 2014, suivie en avril de la même année d'une autre proposition de loi, largement inspirée de la mienne. Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur leur examen et enfin, vous nous n'avez indiqué, madame la ministre, le Gouvernement leur apporte son soutien.

Tout ceci montre que nous pouvons, dans notre pays, construire et réformer ensemble et que nous ne sommes pas condamnés à mener des guerres fratricides, l'opposition contestant systématiquement ce que fait la majorité, et vice versa en fonction de l'alternance.

Dans l'état où il se trouve et avec le fonctionnement qui est aujourd'hui le sien, notre pays exige que nous puissions réformer ensemble. Cette proposition de loi relative au régime de la commune nouvelle, qui a cheminé entre une députée socialiste, qui en est la rapporteure, et le député UMP que je suis, montre que nous le pouvons. Nous pouvons construire ensemble, au profit des communes, et rendre plus efficace le fonctionnement de notre pays. Je pense donc que nous pouvons tous voter ce texte. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP, SRC, RRD et écologiste.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Françoise Descamps-Crosnier.

**Mme Françoise Descamps-Crosnier.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, madame la rapporteure, mes chers collègues, nous avons rarement eu l'occasion, depuis le début de cette législature, de discuter d'un texte recueillant un large accord au sein de la représentation nationale. C'est le cas de la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui, même si elle fait l'objet de quelques réserves.

D'autres textes ont obtenu un large accord, comme la proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, sur laquelle nous nous étions rapprochés, toutes sensibilités politiques confondues, en mettant en avant pragmatisme et intérêt général.

Je salue le travail réalisé par notre rapporteure, Christine Pires Beaune, et par le président Jacques Pélissard, qui représente les maires de France et que je salue chaleureusement. Leur travail nous a permis d'aboutir à ce texte équilibré et consensuel.

Par cette proposition de loi, l'Assemblée nationale vient apporter sa pierre à l'édifice de la réforme territoriale – des réformes territoriales, devrais-je dire, puisque le régime de la commune nouvelle a commencé d'être mis en place en 2010.

Nous ne faisons ici que le compléter et l'améliorer. Ce faisant, nous complétons le train des réformes concernant les collectivités territoriales engagées depuis 2012 et qui se sont concentrées sur les échelons supra-communaux.

Le rapport de notre collègue contient un rappel bienvenu des raisons devant nous amener à refondre l'organisation territoriale de la République.

Les trois quarts des communes de notre pays comptent moins de mille habitants. Cette fragmentation institutionnelle étant de nature à accroître les inégalités territoriales, il est donc d'intérêt général d'y remédier et cette proposition de loi constitue un outil supplémentaire dans cette perspective.

Pour des raisons historiques mais aussi pratiques, nous sommes attachés à l'échelon communal. Ayant été maire pendant douze ans, je sais le rôle essentiel, vital même, assumé par les communes. Le fait que notre majorité souhaite en faire « la » collectivité territoriale bénéficiant de la clause générale de compétence en est la manifestation.

Les débats qui auront lieu à l'occasion de l'examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, que nous attendons tous avec impatience, permettront de conforter cette vocation naturelle de la commune qui est de se situer à l'avant-garde de l'action publique et d'être le premier interlocuteur de nos concitoyens dans leur vie quotidienne, en particulier pour les plus fragiles d'entre eux.

Il n'est ici heureusement pas question de remettre en cause l'échelon communal, et c'est bien pour cela que l'Assemblée nationale fait le pari de l'intelligence sur le plan local et de la bonne volonté des élus.

La proposition de loi permettra une rationalisation de la carte communale sans pour autant fragiliser cet échelon. Je pense même qu'elle est de nature à le renforcer en fortifiant l'action municipale et en prouvant aux citoyens l'attachement des élus locaux à l'intérêt des habitants de leurs territoires ainsi que leur capacité à dépasser les querelles de clocher qui n'ont plus lieu d'être dans une France où 95 % de la population vit dans l'orbite d'une ville et un peu plus de 75 % habite dans l'espace urbain.

Je rejoins le président de l'AMF lorsqu'il incite de façon volontariste les élus, à travers la création des communes nouvelles, à s'organiser au service de l'action locale et à anticiper les mutations en cours. Ils pourront ainsi mieux assumer et mettre en œuvre la clause de compétence générale.

Les dispositions législatives évoluant, il y a lieu de souhaiter à cette future loi un meilleur avenir que les textes qui l'ont précédée depuis la loi Marcellin de 1971, et dont les résultats n'ont pas été à la hauteur des espoirs initialement placés en eux, comme mes collègues ont pu le rappeler.

Ce que nous faisons par cette proposition de loi, c'est inciter à la constitution de communes nouvelles et mettre en place des dispositifs financiers à leur bénéfice, le tout rendu encore plus nécessaire par le contexte de contrainte budgétaire que nous connaissons.

Lorsque les premiers effets de la future loi auront été évalués, il nous faudra sans doute envisager une prochaine étape. Comment sinon espérer réduire dans des proportions sensibles, comparables à ce qu'ont accompli les autres pays européens dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, le nombre de nos communes ?

La France, à elle seule, compte 40 % du total des communes de l'Union européenne à 27, comme nous le rappelle un rapport sénatorial de 2009, alors qu'elle repré-

sente 12,9 % de la population de l'Union européenne à 28. Il faudra donc également une fois que cette proposition de loi aura été adoptée, en mesurer les effets au regard de ces données. Je fais confiance à Jacques Péliissard, qui sera co-rapporteur pour l'application de la loi, pour exercer cette importante mission.

Alors qu'est engagée dans de nombreux territoires une profonde évolution institutionnelle, il nous faut être particulièrement vigilants quant à l'articulation des différents textes que nous sommes amenés à discuter puis à voter.

L'accélération du rythme et la complexité inhérente à ces sujets sont de nature à renforcer les inégalités territoriales, tant du point de vue de l'accès à l'information que de la bonne appréhension des nouvelles règles de droit.

Il appartiendra particulièrement à l'État, au travers de son échelon déconcentré, de veiller à accompagner les élus et les services des collectivités territoriales afin qu'ils s'approprient au mieux les nouveaux outils créés ces derniers mois ainsi que ceux à venir. Il est de la responsabilité de l'État de les accompagner dans la mutation territoriale en cours. Il sera ainsi dans son rôle de garant de l'égalité des territoires.

Les parlementaires peuvent également jouer un rôle déterminant de ce point de vue : nous pouvons – je dirai même que nous devons – accompagner les élus locaux dans la connaissance et la compréhension des dispositifs votés au Parlement et qui sont en pleine évolution. À nous de jouer, donc, armés, comme cela vient d'être dit, de l'optimisme républicain. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SRC, RRDP, écologiste et UMP*).

**M. le président.** La parole est à M. Jean-René Marsac.

**M. Jean-René Marsac.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, madame la rapporteure, chers collègues, les propositions de loi relatives à l'amélioration du régime de la commune nouvelle que nous examinons prolongent la réforme des collectivités territoriales votée en 2010 et qui est à l'origine d'un dispositif de fusion de communes plus simple, plus souple et plus incitatif que l'ancien, issu de la loi Marcellin de 1971. Elles s'inscrivent dans un contexte de réforme territoriale visant à la simplification et la lisibilité et prennent à bras-le-corps un sujet sans cesse ajourné.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la France comptait en effet plus de 36 600 communes, dont plus de la moitié de moins de 500 habitants. Nos communes sont issues du découpage de 1789 mais aussi de créations nouvelles datant du XIX<sup>e</sup> siècle, on l'oublie trop souvent. Elles ne sont pas toujours à même de faire face aux mutations économiques et sociales auxquelles sont confrontés aujourd'hui de nombreux bassins d'activité et de vie. En outre, des agglomérations nouvelles se sont constituées, petites ou grandes. Désormais reconnues par la loi, elles débordent des limites communales, dont elles remettent en cause la pertinence.

**M. Paul Molac.** C'est vrai !

**M. Jean-René Marsac.** L'incitation à la création de communes nouvelles encourage certes les petites communes à se pencher sur la possibilité d'un regroupement, mais aussi les nouvelles agglomérations qui ont débordé les limites communales à s'adapter afin de pouvoir s'exprimer complètement.

Face aux difficultés du regroupement de communes, la France a choisi de favoriser l'intercommunalité dès les années soixante par la mise en place de syndicats intercommunaux. Il en résulte depuis quelques décennies une confu-

sion entre deux nécessités, construire des intercommunalités dans une optique de développement économique et de grands équipements d'une part et réduire le nombre de communes d'autre part, alors même que leurs objectifs et leurs fonctions sont de nature différente. Il importe de maintenir le niveau communal, à condition qu'il soit en mesure de satisfaire les besoins élémentaires tels que l'école, la petite enfance, la gestion des espaces publics, l'entretien de la voirie, l'animation locale et l'organisation du vivre ensemble.

L'objectif minimal d'une commune doit être de faire fonctionner une école. C'est par la voie du regroupement au sein de communes nouvelles que les 20 000 communes comptant moins de 500 habitants y parviendront. La commune reste l'échelon de proximité par excellence entre élus et citoyens et il est nécessaire de maintenir un fort niveau d'engagement citoyen par le biais du conseil municipal et de l'action municipale. La démocratie participative ne saurait se résumer à la consultation et au forum permanent. Elle doit aboutir à la décision et à l'action de proximité. Les conseils municipaux en sont le lieu *ad hoc*. Il convient donc de leur donner toute leur place dans notre architecture démocratique, même s'il faut aussi s'interroger sur la démocratie municipale elle-même. En effet, certains de nos concitoyens, qui suivent de très près, et c'est heureux, les travaux de l'Assemblée nationale, sur internet par exemple, connaissent paradoxalement mieux l'action de nos assemblées que celle de leur conseil municipal ! Il y a donc dans le fonctionnement de la démocratie municipale et les moyens de communication des choses à revoir.

**M. Paul Molac.** Très juste !

**M. Jean-René Marsac.** L'intercommunalité quant à elle doit s'élever à un niveau géographique et de compétence lui permettant de soutenir le développement économique et l'emploi du bassin d'activité et d'aménager les grands équipements structurels. Afin d'encourager la création de communes nouvelles, il faut favoriser la convergence fiscale entre les communes. En effet, l'histoire, la sociologie et les trajectoires municipales particulières ont souvent pour conséquence des disparités fiscales très importantes entre des communes pourtant très proches économiquement et sociologiquement. L'État et les intercommunalités doivent s'attacher à favoriser une telle convergence fiscale dont l'absence constitue un obstacle majeur au consensus entre contribuables municipaux concernés par les regroupements. Il importe également de faire évoluer les communes nouvelles interdépartementales dont traite l'article 4 *bis*. Ce point a fait débat en commission et Paul Molac rappelait tout à l'heure encore l'importance qu'attachent, comme nous, de nombreux élus aux difficultés que connaissent les territoires interdépartementaux et interrégionaux.

L'amendement que j'ai déposé à ce sujet a été rejeté, contrairement à celui de Jacques Péliissard visant à faciliter les changements de limites départementales. Cependant, la question est loin d'être réglée, comme on le verra à l'examen de l'article 4 *bis* tout à l'heure. Les présentes propositions de loi et le projet de loi que nous examinerons en début d'année prochaine améliorent, facilitent et approfondissent des dispositifs déjà existants. Cependant, dès lors que nous cultivons l'ambition de moderniser profondément l'organisation territoriale, nous ne devons reculer devant aucun conservatisme et devons innover au profit des dynamiques territoriales et de la vitalité de l'échelon communal, fort utile à une société souffrant de plus en plus d'un éclatement en puzzle. Un échelon communal rénové constitue une base indispensable au ciment républicain de notre société ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes SRC, écologiste, RRDP et UMP*).

**M. le président.** La discussion générale est close.

### *Suspension et reprise de la séance*

**M. le président.** La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à onze heures cinq, est reprise à onze heures dix.)*

**M. le président.** La séance est reprise.

### DISCUSSION DES ARTICLES

**M. le président.** J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles de la proposition de loi.

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

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements, n<sup>os</sup> 23, 26 et 25, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

La parole est à Mme Christine Pires Beaune, rapporteure, pour les soutenir.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** L'amendement n<sup>o</sup> 23 précise clairement que la composition du conseil municipal est fixée dans tous les cas par arrêté préfectoral. Les amendements n<sup>os</sup> 26 et 25 sont rédactionnels.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale, pour donner l'avis du Gouvernement.

**M. André Vallini, secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale.** L'amendement n<sup>o</sup> 23 précise utilement que la composition du conseil municipal transitoire est fixée dans tous les cas par l'arrêté préfectoral portant création de la commune nouvelle. Nous y sommes favorables. Nous le sommes également aux amendements rédactionnels n<sup>os</sup> 26 et 25, le premier améliorant la qualité du texte et le second levant une incertitude relative à la répartition du nombre de conseillers issus des anciens conseils municipaux.

**M. le président.** Voulez-vous présenter dès maintenant l'amendement n<sup>o</sup> 14 du Gouvernement, monsieur le secrétaire d'État ?

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** Volontiers, monsieur le président. Cet amendement est nécessaire pour lever le risque d'inconstitutionnalité que présente la rupture d'égalité entre les communes nouvelles et les communes de même strate démographique. Le Conseil constitutionnel a récemment rappelé, dans sa décision « Commune de Salbris » du 20 juin 2014 répondant à une question prioritaire de constitutionnalité, sa vigilance en matière de respect du principe d'égalité, en particulier devant le suffrage. Afin d'éviter une sanction constitutionnelle, nous vous proposons donc cette mesure de sécurité juridique consistant à ne pas retenir le principe de surclassement démographique des communes nouvelles dans la détermination de l'effectif de leur conseil municipal.

Plus généralement, je suis très heureux, comme la plupart des orateurs, de la venue devant l'Assemblée nationale des deux présentes propositions de loi. Je salue à mon tour le travail de Mme Pires Beaune et de M. Jacques Péliard. Tous deux se souviennent sans doute de ce colloque de l'AMF au cours duquel nous avons entendu les témoignages

éclairants d'élus du Maine-et-Loire, de Haute-Garonne et du Rhône, emmenés par Michel Mercier, en faveur des fusions de communes. On était alors sous le régime de la loi de 2010, et le texte que nous examinons facilitera encore les choses.

Deux communes de mon département veulent se marier depuis le Second Empire mais, les alternances y étant très fréquentes, quand le conseil municipal d'Eclouse est d'accord celui de Badinière ne l'est plus, et réciproquement ! Quant aux mariages interdépartementaux, Alain Tourret appréciera en amateur d'histoire le cas de deux communes qui y aspirent, les deux communes homonymes de Pont-de-Beauvoisin, l'une en Isère et l'autre en Savoie. C'est ici que Mandrin échappait à la police du roi Louis XV, en franchissant le pont qui l'emmenait en Savoie ! *(Sourires.)*

Bref, ça bouge. On sent sur tous nos territoires un mouvement qui va croissant de maires désireux d'aller plus loin. J'ai reçu cette semaine l'un d'entre eux, conseiller général du Pas-de-Calais, qui envisage même une fusion à cinq – Alain Tourret dirait que ce sont de grands libertins *(Rires)* – qui aboutirait à une commune nouvelle de 43 000 habitants ! On est loin des exemples de quelques centaines d'habitants ! Le mouvement existe. Il faut l'encourager. C'est ce que font ces deux propositions de loi, et j'en remercie encore Christine Pires Beaune et Jacques Péliard.

**M. Alain Tourret.** Très bien !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur l'amendement du Gouvernement ?

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Cet amendement n'a pas été examiné par la commission. Le dispositif que le Gouvernement souhaite supprimer est né d'un amendement conjoint de M. Péliard et de moi-même, qui a été adopté en commission.

Au cours des auditions que nous avons menées conjointement des six maires de communes nouvelles, il est en effet apparu que la question de la représentation de l'ensemble des anciennes communes au sein du conseil municipal était un souci largement partagé, voire un frein à la constitution de communes nouvelles, certaines communes redoutant de ne plus être représentées. Nous avons donc élaboré un amendement augmentant de deux à quatre, de manière transitoire et limitée, pour un seul mandat après l'élection, le nombre de sièges au conseil municipal, sans pour autant augmenter, c'est important, l'enveloppe destinée à l'indemnisation des élus.

Le risque d'inconstitutionnalité soulevé par le Gouvernement à raison d'une rupture d'égalité ne me paraît pas pouvoir être retenu. Tout d'abord, pour qu'un recours prospère devant le Conseil constitutionnel, il faudrait que cette facilité mette en cause un droit ou une liberté constitutionnellement protégé. Or ce n'est pas le cas : tous les conseillers qui seront élus le seront dans le respect de la stricte égalité devant le suffrage universel.

Ensuite, dans l'interprétation du Conseil constitutionnel, le principe d'égalité ne vaut que pour des personnes dont les situations sont équivalentes. Or on peut considérer qu'une commune issue d'une fusion de communes est, au moins pendant les premières années, dans une situation différente des autres, ce qui justifie pleinement que la taille de son organe délibérant soit, pour un seul mandat, d'un format légèrement supérieur.

J'émet donc à titre personnel un avis défavorable sur cet amendement.



**M. le président.** La parole est à M. Jacques Pélissard.

**M. Jacques Pélissard.** Je suis entièrement d'accord avec les amendements rédactionnels de Mme Pires Beaune : ils vont dans le bon sens.

J'adhère également à ses propos sur l'amendement n° 14 du Gouvernement. Ce que nous avons adopté en commission est un dispositif de lissage. On lisse sur douze ans les taux, mais on ne lisserait pas le nombre des élus locaux ? Ce serait un peu choquant. Permettre aux communes nouvelles de disposer du même nombre d'élus que la strate de population supérieure pour un temps limité me paraît aller dans le bon sens. Peut-être faudra-t-il insérer cette disposition dans la proposition de loi Sueur-Richard sur les accords locaux afin de sécuriser la démarche, mais il faut en rester à ce qui a été voté en commission et donc rejeter l'amendement du Gouvernement.

**M. le président.** La parole est à M. Olivier Dussopt.

**M. Olivier Dussopt.** Le groupe SRC votera bien sûr les trois amendements de Mme Pires Beaune, qui améliorent la rédaction de l'article 1<sup>er</sup>. En ce qui concerne le n° 14, nous rejoignons la position de la rapporteure et partageons l'ensemble de son argumentation. Le groupe SRC votera donc, à regret, contre l'amendement du Gouvernement.

Je saisis cette occasion pour redire à quel point il est important que notre assemblée soit saisie de la proposition de loi relative à l'accord local dans les intercommunalités adoptée par le Sénat la semaine dernière, qui vise à corriger les effets de la décision du Conseil constitutionnel.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** Nous persistons à penser que cette disposition présente un risque d'inconstitutionnalité. La période transitoire ne serait en effet plus vraiment transitoire : elle pourrait durer jusqu'à onze ans, de 2015 à 2026 ! L'Assemblée est souveraine, mais nous tenons à vous mettre en garde.

*(Les amendements n°s 23, 26 et 25 sont successivement adoptés.)*

*(L'amendement n° 14 n'est pas adopté.)*

*(L'article 1<sup>er</sup>, amendé, est adopté.)*

#### Après l'article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 28 portant article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>, qui fait l'objet d'un sous-amendement n° 32.

La parole est à Mme Christine Pires Beaune, pour soutenir l'amendement.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Toujours au cours des auditions que nous avons menées conjointement avec M. Pélissard, les maires des communes nouvelles nous ont signalé que le nom de la commune nouvelle était un enjeu qui pouvait poser problème. Il nous a donc paru opportun de faire en sorte que les communes qui seront associées au sein d'une commune nouvelle puissent être interrogées sur son nom, à partir d'une ou plusieurs propositions du représentant de l'État dans le département.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Pélissard, pour soutenir le sous-amendement n° 32.

**M. Jacques Pélissard.** Ce sous-amendement prévoit que le préfet n'a de rôle sur la détermination du nom de la commune nouvelle que « le cas échéant », c'est-à-dire seulement en cas de carence. Laissons l'initiative aux communes concernées !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Il est favorable, sous réserve d'une rectification : il faudrait viser les conseils municipaux de toutes les communes, plutôt que simplement les communes.

**M. Jacques Pélissard.** Je suis d'accord.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Il faudrait donc remplacer le quatrième alinéa de l'amendement par « et que les conseils municipaux de toutes les communes concernées ne se sont pas prononcés en faveur d'un même nom pour la commune nouvelle ».

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Avis favorable à l'amendement et au sous-amendement tel qu'il est proposé de le rectifier.

*(Le sous-amendement n° 32, tel qu'il vient d'être rectifié, est adopté.)*

*(L'amendement n° 28, sous-amendé, est adopté.)*

#### Article 2

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 24 qui fait l'objet d'un sous-amendement n° 30.

La parole est à Mme Christine Pires Beaune, pour soutenir l'amendement.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Il s'agit d'un amendement d'amélioration légistique de la rédaction.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Pélissard, pour soutenir le sous-amendement n° 30.

**M. Jacques Pélissard.** Ce sous-amendement rédactionnel vise à préciser que c'est du prochain renouvellement général du conseil municipal qu'il est question, pas d'un renouvellement juridictionnel ou accidentel.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Il est défavorable. Contrairement à ce qui a été dit, il ne s'agit pas d'un sous-amendement rédactionnel : il introduit une innovation dans un amendement de pure coordination légistique.

Le droit actuel prévoit que le maire de l'ancienne commune, en fonction au moment de la création de la commune nouvelle, devient de droit maire délégué jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal, que ce renouvellement soit général ou partiel. Cette solution apparaît d'ailleurs logique : si des élections municipales anticipées ont lieu, c'est qu'il y a eu à un moment ou à un autre, au sein du conseil municipal, un désaccord qui a

rendu impossible la gestion de l'équipe municipale en place. Il n'y a donc pas d'autre solution que de dissoudre le conseil et de retourner devant les électeurs.

S'agissant d'un conseil municipal composé par la jonction des anciens conseils municipaux, cette situation n'est pas que théorique. Dans le cadre de ces élections, il n'y a pas d'automatisme qui ferait que les maires délégués soient candidats, et réélus, conseillers municipaux. Il serait d'ailleurs troublant qu'un ancien maire délégué, qui pourrait être à l'origine des troubles ayant entraîné la dissolution, conserve sa fonction alors même que la représentation démocratique de la commune a été renouvelée et qu'une nouvelle équipe municipale a été élue. Ce sous-amendement me paraît donc inadapté.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement et le sous-amendement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Il est favorable à l'amendement et défavorable au sous-amendement, en plein accord avec l'excellente argumentation que vient de présenter Mme la rapporteure.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Pélissard.

**M. Jacques Pélissard.** Mme Pires Beaune m'a convaincu. Je retire mon sous-amendement.

*(Le sous-amendement n° 30 est retiré.)*

*(L'amendement n° 24 est adopté.)*

*(L'article 2, amendé, est adopté.)*

### Articles 3 et 4

*(Les articles 3 et 4 sont successivement adoptés.)*

#### Article 4 bis

**M. le président.** La parole est à M. Jean-René Marsac, inscrit sur l'article.

**M. Jean-René Marsac.** Cet article 4 bis a été créé par un amendement adopté en commission et vise à faciliter la création des communes nouvelles interrégionales ou interdépartementales. Ce sujet, qui n'était pas traité dans le texte initial, a fait débat en commission.

Des intercommunalités se sont d'ores et déjà constituées sur des territoires à cheval sur plusieurs départements et régions sans que cela ne pose problème en matière de démocratie, en termes de compétences ni en termes de contrôle administratif. Il me semble aujourd'hui indispensable de permettre la création de communes nouvelles interdépartementales et interrégionales.

Pour créer une commune nouvelle à cheval sur plusieurs départements ou régions, la loi exige à ce jour une modification des limites territoriales des départements et des régions concernés le cas échéant. L'amendement adopté en commission à l'instigation de M. Pélissard permet d'alléger cette procédure, en tout cas de l'accélérer. Cette disposition reste néanmoins trop contraignante. Le mouvement de regroupement de communes peut se faire en plusieurs étapes, c'est-à-dire que la création de la commune nouvelle peut se faire en associant progressivement trois, puis quatre, puis cinq communes, auquel cas les limites départementales devien-

nent mouvantes. Je ne suis pas certain que les départements et les régions y consentent, et je crains par ailleurs que cela ne constitue un obstacle majeur pour les populations concernées, qui acceptent peut-être d'adhérer à une commune nouvelle mais pas nécessairement de changer de département et donc de préfecture.

Je souhaite qu'une réflexion de fond soit conduite sur le sujet. La loi permet la création de communes déléguées. Elle doit donc permettre de les reconnaître exceptionnellement, même si cela revient à une solution qui a été abandonnée dernièrement, comme des sections électorales appartenant chacune à leur département initial.

On m'oppose souvent la complexité de cette solution. Mais ce qui est complexe, et Paul Molac l'a très bien expliqué tout à l'heure, c'est la situation actuelle des territoires à cheval sur plusieurs départements ou régions, qui sont aujourd'hui handicapés dans leur action. Cette situation crée des obstacles et du découragement dans des bassins d'activité souvent déjà confrontés à de lourdes difficultés économiques et sociales.

Alors que nous ambitionnons de moderniser profondément l'organisation territoriale, je m'étonne d'observer un certain conservatisme sur le sujet. Il faut à tout le moins poursuivre la réflexion dans les textes à venir.

**M. le président.** La parole est à M. Joaquim Pueyo.

**M. Joaquim Pueyo.** J'irai dans le même sens. Cette excellente proposition de loi, dont je remercie notre rapporteure et M. Pélissard, encourage la création de communes nouvelles par une nouvelle organisation et des incitations financières. Nous avons en France des intercommunalités interdépartementales, voire interrégionales. M. Pélissard a fait adopter un amendement qui va dans le bon sens, mais je crains néanmoins que l'adhésion de communes à une commune nouvelle qui serait à cheval sur plusieurs départements et plusieurs régions ne soit freinée.

Je propose donc que nous travaillions sur cette question dans le même esprit que celui qui a présidé à la création des intercommunalités interdépartementales ou interrégionales. Pour prendre l'exemple de mon département, nous avons à Alençon une communauté urbaine avec cinq communes sarthoises et des communes ornaises. Lorsque les Pays de la Loire ont mis en place un contrat de pays, cela n'a pas empêché les communes sarthoises de l'agglomération alençonnaise d'être éligibles, et lorsque la Normandie a créé à son tour des contrats de pays, les communes ornaises y ont été éligibles ! Quant aux élus, les conseillers généraux par exemples sont bien sûr issus du département.

Il faut inciter ces communes interdépartementales à s'associer autour de bassins de vie. Je rejoins donc pleinement mon collègue. J'ai conscience que le sujet ne pourra pas être traité aujourd'hui, mais il ne faudrait pas que cet article 4 bis soit une fin. Il nous faut y travailler, le sujet est loin d'être négligeable. Je peux comprendre que les habitants d'une commune soient attachés à leur département ou à leur région d'origine, la Normandie ou les Pays de la Loire par exemple, tout en souhaitant adhérer à une commune nouvelle.

**M. le président.** La parole est à Mme la rapporteure, pour soutenir l'amendement n° 18.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Je présenterai aussi les suivants, si vous le voulez bien, monsieur le président. Les amendements n°s 18 et 29 sont rédactionnels.

L'amendement n°27 est un amendement d'harmonisation de la rédaction du dispositif, à la suite de l'adoption en commission de l'amendement proposé par M. Pélissard.

*(Les amendements n°s 18, 29 et 27, acceptés par le Gouvernement, sont successivement adoptés.)*

*(L'article 4 bis, amendé, est adopté.)*

### Articles 5 et 6

*(Les articles 5 et 6 sont successivement adoptés.)*

### Après l'article 6

**M. le président.** Je suis saisi de plusieurs amendements portant article additionnel après l'article 6, n°s 19, 4, 16 rectifié et 17 rectifié, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à Mme Pires Beaune, pour soutenir l'amendement n° 19.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Lors de l'examen en commission des présentes propositions de loi a été soulevée la question de l'extension des normes de protection du littoral et des zones vulnérables aux nitrates à l'ensemble du territoire d'une commune nouvelle, lorsqu'elle est constituée d'une ou plusieurs communes classées littorales.

Je distinguerai les deux cas. En ce qui concerne les zones vulnérables aux nitrates, la directive « Nitrates » de 1991 impose aux États membres de désigner comme zone vulnérable toutes les zones connues sur leur territoire qui alimentent les eaux atteintes par la pollution ou susceptibles de l'être. En application de l'article R. 211-77 du code de l'environnement, les zones vulnérables sont définies par le préfet coordinateur de bassin en concertation avec les autres acteurs locaux.

Dans les faits, et par commodité, les préfets ont tendance à définir ces zones en prenant en compte la totalité du territoire de certaines communes. Cependant, rien dans la directive ni dans la législation n'impose que les zones doivent englober des communes entières. Alors, madame la ministre, que les zones vulnérables sont en cours de redéfinition, je profite de ce débat pour demander au Gouvernement de s'engager à donner des instructions aux préfets concernés pour qu'ils s'efforcent, dans la mesure du possible, de définir des zones correspondant à des critères hydrographiques, et non uniquement administratifs, notamment dans le cas des communes nouvelles, où les zones vulnérables pourraient être définies au niveau de la commune déléguée.

J'en viens à l'application de la loi littoral. L'interdiction des constructions ou installations dans une bande littorale de cent mètres est une prescription qui s'applique quels que soient les découpages administratifs. Dans ce cadre, la création d'une commune nouvelle n'aura aucune conséquence sur la protection du littoral.

Cependant, les communes considérées comme communes littorales au sens du code de l'environnement, c'est-à-dire les communes riveraines des mers, océans, plans d'eau d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, estuaires et deltas se voient appliquer sur la totalité de leur territoire certaines prescriptions spécifiques, y compris en dehors de la bande littorale. Ainsi, leurs documents d'urbanisme doivent

prendre en compte la protection des espaces remarquables, l'extension de l'urbanisation ne peut se faire qu'en continuité, en « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement », de manière justifiée et motivée, l'installation de terrains de campings n'est possible que dans les secteurs déterminés et la création de nouvelles routes de transit est enserrée dans des normes précises. Il n'est pas question de modifier ces prescriptions.

Or, dès qu'une commune riveraine du littoral participerait à la création d'une commune nouvelle, celle-ci devrait de fait être classée commune littorale et les prescriptions que j'ai citées trouveraient ainsi à s'appliquer aux documents d'urbanisme de territoires de l'arrière-pays précédemment non concernés. Cette perspective pourrait freiner, voire faire échouer la création de communes nouvelles dans les zones littorales.

Aussi le présent amendement propose-t-il de préciser la définition des communes considérées comme littorales en prévoyant que, dans le cadre des communes nouvelles, seules les communes déléguées soient considérées comme telles, afin de maintenir exactement en l'état les périmètres actuellement protégés au titre de la loi littoral.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Pélissard, pour soutenir l'amendement n° 4.

**M. Jacques Pélissard.** Il s'inscrit dans la même logique que le précédent, ainsi que les deux amendements déposés par M. Gosselin que je vais défendre en même temps, si vous le permettez, monsieur le président. Ce sont les amendements n°s 16 rectifié et 17 rectifié relatifs respectivement aux zones littorales et aux zones vulnérables.

Il existe deux cas de figure différents. S'agissant des zones littorales d'abord, il faut absolument circonscrire l'application de la loi littoral aux seules communes déléguées qui étaient déjà classées littorales avant la création de la commune nouvelle. Il serait contre-productif de l'appliquer à l'ensemble du territoire de cette dernière.

Ensuite, s'agissant des zones vulnérables, je souscris aux propos de Mme la rapporteure : cette démarche relève du domaine réglementaire. Nos amendements sont donc des amendements d'appel : ce sera au Gouvernement de veiller à ce que les préfets limitent l'application des dispositions relatives aux zones vulnérables au territoire des anciennes communes concernées.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s 4, 16 rectifié et 17 rectifié ?

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Je demande le retrait de ces amendements.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur l'ensemble de ces amendements ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Je l'ai déjà dit lors de la présentation du texte, un travail est en cours sur la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Si nous ne sommes pas favorables à ces amendements, ce n'est donc pas parce que nous ne voudrions rien y changer. C'est un sujet extrêmement important, mais tout aussi délicat.

Je voudrais répondre très précisément à la question de l'application de la loi littoral aux communes nouvelles. Nous sommes là sur une question de principe. Actuellement, le champ d'application géographique de la loi littoral est

défini par l'article L. 321-2 du code de l'environnement et par l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme, qui posent le principe que les dispositions concernées s'appliquent à l'intégralité d'un territoire communal.

Or, la création d'une commune nouvelle modifie la délimitation du territoire communal. Veillons à ce que les dispositifs proposés par ces amendements ne contredisent pas l'objectif principal de votre proposition de loi, qui est de créer un nouveau territoire communal cohérent. Prenez garde à ne pas détruire votre propre construction !

La fusion d'une commune littorale avec une commune non littorale entraîne forcément l'application des dispositions concernées, notamment s'agissant des documents budgétaires ou d'urbanisme, sur l'intégralité du nouveau territoire communal tel qu'issu de la fusion. Cela va bien au-delà de la simple application d'un corps de règles juridiques à un nouveau territoire communal.

Pour autant, la loi littoral du 3 janvier 1986 ne se résume pas à un ensemble uniforme de contraintes pour le territoire communal. Elle a introduit des restrictions très graduées en matière d'urbanisation et ne peut être assimilée à une mesure de restriction générale de constructibilité sur l'ensemble du territoire de la commune. La dizaine de plans locaux d'urbanisme adoptés récemment par les communes littorales montre que ces règles graduées ont bien été intégrées : interdiction des constructions dans une bande littorale de cent mètres et dans la zone naturelle protégée, contraintes liées aux pollutions d'origine tellurique... Il y a bien un lien entre la réalité géographique et le document d'urbanisme qui reflète l'intégralité de ce territoire.

La règle d'extension de l'urbanisation en continuité avec les autres agglomérations et villages existant ou en hameau nouveau intégré à l'environnement s'applique donc sur l'ensemble du territoire communal. En revanche, les dispositions relatives aux espaces proches du rivage, qui sont les plus contraignantes pour les communes rurales et littorales, comme la protection de la bande littorale des cent mètres et des espaces remarquables, ne valent par nature que sur cette partie limitée du territoire communal. La question ne se pose pas pour le reste. Je dirais même que si l'on appliquait ces amendements, cela n'aurait pas beaucoup de conséquences sur le plan des règles : elles continueraient à s'appliquer aux mêmes parties du territoire. En revanche, l'intégrité du territoire de la commune nouvelle serait atteinte !

S'agissant des nitrates, j'ai bien compris que les amendements de M. Pélassard étaient des amendements d'appel, mais j'appelle de nouveau votre attention sur la notion d'intégrité du territoire communal. La délimitation des zones vulnérables aux pollutions est fondée sur les critères environnementaux définis à l'article R. 211-75 et R. 211-76 du code de l'environnement, sur lesquels je ne reviens pas. De la même manière, les zones sont délimitées par des arrêtés.

Je ne parlerai pas des conséquences de la procédure engagée par Commission européenne sur l'application de la directive nitrates, qui a provoqué beaucoup d'émoi dans un certain nombre de communes mises en difficultés. Il faut d'ailleurs aider les maires concernés.

Nous avons été attentifs à appliquer de façon équilibrée cette directive et les normes définies par le législateur français lui-même. Ainsi, s'agissant par exemple d'une commune située sur un bassin-versant, le préfet n'a pas appliqué ces dispositions au-delà de la ligne de partage. Monsieur Pélassard,

vous avez raison, mais j'espère que vous allez retirer votre amendement d'appel car votre demande a été bien entendue. En outre, il existe une contrainte supplémentaire pour nos préfets : ils doivent être très attentifs à ces lignes de partage, afin de protéger les bassins-versants des pollutions d'origine tellurique.

Au reste, j'ai la très grande chance de vivre sur une commune littorale ; avec M. Vallini, qui fait référence à l'Isère et à la montagne, nous avons cette chance de représenter à nous deux la montagne et la mer ! Cela dit juste pour détendre l'atmosphère... (*Sourires.*)

Ces contraintes sont toujours difficiles à vivre. Mais elles sont générées non pas par le périmètre de la commune, mais par la nécessaire protection du littoral. J'ai regardé avec beaucoup non pas de bienveillance, comme je l'ai entendu, mais d'attention le rapport des sénateurs Mme Herviaux et M. Bizet, car il pose des questions justes. Nous devons faire très attention à cette brèche éventuelle dans la loi littoral, tout en reconnaissant le problème existant. En effet, nous reconnaissons l'intérêt de ces contraintes pour protéger le littoral mais voulons en même temps densifier les bourgs et les petites villes pour éviter le mitage de nos espaces, y compris dans les communes rurales et littorales.

Au final, retirer ces amendements serait reconnaître une véritable intégrité à votre commune nouvelle.

**M. le président..** La parole est à Mme la rapporteure.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** J'ai bien entendu les arguments qui viennent d'être développés et je retire mon amendement. Néanmoins, je me permets d'insister sur les zones vulnérables en donnant un exemple issu, une fois n'est pas coutume, de ma circonscription : la commune de Volvic, très connue pour sa source minérale, va être classée en zone vulnérable au titre de la directive nitrates, tout simplement parce que le captage pris comme référence n'est pas le bon. Le représentant de l'État l'a reconnu et ce sera corrigé, je vous rassure. Mais les points de captage qui ont servi au classement des communes ne sont pas suffisamment nombreux, ce qui est un premier écueil. Peut-être faudrait-il donner des directives aux préfets pour que le classement de ces zones vulnérables reflète bien la réalité.

(*L'amendement n° 19 est retiré.*)

**M. le président..** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Au nom du Gouvernement, j'indique que nous serons très attentifs à la délimitation de ces périmètres. La demande de Mme Pires Beaune et de M. Pélassard sera suivie d'effets.

**M. le président..** La parole est à M. Jacques Pélassard.

**M. Jacques Pélassard..** Sur les zones vulnérables, notre appel a été entendu et je retire l'amendement n° 17 rectifié.

En revanche, s'agissant des communes littorales, je crois qu'il faut affirmer deux vérités. D'abord, la loi littoral n'est pas remise en question. Personne ne la remet en cause. Ensuite, si se crée une commune nouvelle avec une grosse partie continentale, pour ainsi dire, l'application généralisée de la loi littoral sur l'ensemble de son territoire serait contre-productive : cantonnons l'application de la loi littoral aux seules communes déléguées qui en bénéficiaient auparavant ! Je retire l'amendement n° 16 rectifié mais je maintiens le n° 4.

(*Les amendements n° 16 rectifié et 17 rectifié sont retirés.*)

*(L'amendement n° 4 n'est pas adopté.)*

### Article 7

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Pélassard, pour soutenir l'amendement n° 3.

**M. Jacques Pélassard.** La loi en vigueur demande aux communautés de communes de regrouper au moins 5 000 habitants, ou 3 500 habitants en zone de montagne. Tous, nous avons veillé, à travers les schémas départementaux de coopération intercommunale, à ce que les intercommunalités comptent au moins 5 000 habitants: c'est une règle qui est maintenant acceptée.

Si une intercommunalité se transforme en commune nouvelle de plus de 5 000 habitants, laissons-lui un laps de temps pour se roder: ce ne sera pas évident de travailler ensemble au sein de la commune nouvelle, même si ce sera passionnant. Laissons-lui un temps de rodage, d'analyse et de réflexion avant de devoir adhérer à une intercommunalité. Si elle veut adhérer tout de suite, c'est possible, mais je propose de lui donner comme échéance pour le faire la date prévue pour la révision du schéma départemental de coopération intercommunale, soit 2021.

Ne bousculons pas les choses pour des communes nouvelles qui dépassent déjà le seuil des 5 000 habitants. S'il passe demain à 20 000 habitants, comme le veut le projet de loi NOTRe, la règle s'appliquera de la même façon. C'est quand on se situe en dessous du seuil légal que l'adhésion à une intercommunalité est obligatoire. Au-dessus, nous pouvons laisser un peu de temps au temps.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Il est défavorable. Selon l'article L. 5210 du code général des collectivités territoriales, les schémas départementaux de coopération intercommunale devront être revus au cours de l'année 2015, puis six ans après, ce qui renverrait à 2021 la question du rattachement des communes nouvelles qui se créeraient en 2015 et 2016.

Le projet de loi NOTRe, que nous aurons à examiner rapidement je l'espère, envisage de clarifier les règles de révision des schémas départementaux de coopération intercommunale, si bien qu'aujourd'hui, il est aléatoire d'estimer que la date d'effet de l'amendement serait l'année 2021.

Pour moi, la création d'une commune nouvelle ne saurait être un moyen dilatoire pour éviter de rejoindre un EPCI. C'est ce point qui a d'ailleurs fait l'objet des discussions les plus âpres entre M. Pélassard et moi-même, puisque, je le rappelle, dans ma proposition initiale, le délai d'adhésion était de douze mois. J'ai accepté de cheminer avec M. Pélassard pour le fixer à vingt-quatre mois. Je souhaite que ce délai perdure et donc que l'amendement soit repoussé.

J'ajoute que, souvent, la question du rattachement à un EPCI fait l'objet de discussions bien en amont de la constitution de la commune nouvelle. Cette question du rattachement, en effet, n'apparaît pas du jour au lendemain. Elle est discutée entre élus locaux bien avant la création de la commune nouvelle et je pense qu'il n'est pas besoin de remettre aux calendes grecques l'expression de leur choix.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

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

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Pélassard.

**M. Jacques Pélassard.** Il faut tout de même resituer les choses. Quand on crée une commune nouvelle, c'est pour être plus efficace, au plan financier, au plan humain et dans la réalisation des projets territoriaux. On a une volonté de mutualisation maximale. Quand on est en intercommunalité, on passe beaucoup de temps en réunions. La commune nouvelle va donc faire des économies de frais de fonctionnement et de moyens.

Si on atteint ce fameux seuil de 5 000 habitants en dessous duquel on n'est pas suffisamment efficace, pourquoi imposer tout de suite – car vingt-quatre mois, c'est tout de suite – l'obligation de se raccorder à une intercommunalité ?

Je suis en intercommunalité, comme beaucoup d'entre nous: c'est très long, et très lourd comme fonctionnement. Le budget passe devant le bureau, le bureau élargi aux maires, la commission, le conseil communautaire... Cette lourdeur née de l'intercommunalité, nous pourrions très bien, pendant un temps de réflexion et de rodage, l'épargner aux communes nouvelles de plus de 5 000 habitants, sachant qu'en dessous, bien sûr, une petite commune nouvelle doit être rattachée à une intercommunalité.

**M. le président.** La parole est à M. Olivier Dussopt.

**M. Olivier Dussopt.** Nous ne pouvons pas suivre Jacques Pélassard, tout en partageant, paradoxalement, une partie de ses arguments.

Le choix de la commune nouvelle, c'est le choix de l'efficacité et de la mutualisation. Le choix de l'intercommunalité, c'est celui de la solidarité, de la mutualisation et aussi de l'efficacité.

À notre sens, les communes nouvelles de plus de 5 000 habitants doivent rejoindre dans le délai prévu, c'est-à-dire vingt-quatre mois, ce qui ne nous paraît pas un délai court, l'intercommunalité, soit pour pouvoir bénéficier de sa force de frappe et de ses moyens lorsqu'elle est importante, soit pour jouer le rôle de ville-centre de cette intercommunalité, c'est-à-dire d'un bassin de vie et d'emploi.

Il nous semble que le délai de vingt-quatre mois est suffisant. J'entends les arguments sur les difficultés rencontrées à la création de la commune nouvelle, mais l'amendement est en contradiction à la fois avec notre recherche d'efficacité et avec le mouvement enclenché depuis longtemps d'achèvement de la couverture intercommunale. C'est pourquoi nous ne le voterons pas.

*(L'amendement n° 3 n'est pas adopté.)*

*(L'article 7 est adopté.)*

### Article 8

**M. le président.** La parole est à Mme Christine Pires Beaune, pour soutenir l'amendement n° 20.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Il est de précision.

*(L'amendement n° 20, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

*(L'article 8, amendé, est adopté.)*

### Article 9

*(L'article 9 est adopté.)*

### Article 10

**M. le président.** La parole est à Mme Christine Pires Beaune, pour soutenir l'amendement n° 21.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Il est rédactionnel.

*(L'amendement n° 21, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Christine Pires Beaune, pour soutenir l'amendement n° 22.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Il est de correction.

*(L'amendement n° 22, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 7 qui fait l'objet d'un sous-amendement n° 31.

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

**M. Jacques Péliissard.** Il porte sur la fameuse bonification de 5 % de la dotation forfaitaire de la commune nouvelle comptant de 1 000 à 10 000 habitants. C'est une bonne démarche. Cependant, si on se bornait à ce pourcentage, ce pourrait être pénalisant pour les communes. La seule progression logarithmique de la DGF en fonction de la population permettrait d'aller au-delà. Il y a là un risque dont j'ai parlé avec Mme Pires Beaune, qui en est consciente.

**M. le président.** La parole est à Mme Christine Pires Beaune, pour soutenir le sous-amendement n° 31.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Il vise à préciser la rédaction de M. Péliissard. Sous réserve de son adoption, je donnerai un avis favorable à son amendement.

Dans la lettre comme dans l'esprit de la proposition de loi, il n'y a pas d'ambiguïté : la garantie de dotation forfaitaire ne doit pas être inférieure au montant cumulé des dotations forfaitaires des anciennes communes, et rien n'empêche qu'elle lui soit supérieure. La garantie est un plancher et non un plafond.

Si l'application des règles de calcul de droit commun de la dotation forfaitaire, sans application des minorations prévues par la loi de programmation pour les trois années à venir, est plus avantageuse que cette garantie, bien entendu la dotation forfaitaire sera calculée sur cette base.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Le Gouvernement était défavorable à l'amendement, mais y sera favorable si le sous-amendement est adopté.

*(Le sous-amendement n° 31 est adopté.)*

*(L'amendement n° 7, sous-amendé, est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Joaquim Pueyo, pour soutenir l'amendement n° 13.

**M. Joaquim Pueyo.** Dans sa rédaction actuelle, la proposition de loi prévoit des dispositifs d'incitation financière à destination des communes nouvelles créées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016, sous réserve qu'elles rassemblent moins de 10 000 habitants ou qu'elles se substituent à un EPCI existant. Ces dispositifs sont de diverses natures : exonération de la baisse de DGF et stabilisation des montants perçus, y compris de la part compensation et consolidation pour les communes nouvelles se substituant à des EPCI existants.

Ce dispositif, qui vise à reconnaître et à accompagner la démarche volontaire dans laquelle s'inscrivent ces territoires, a toute sa valeur. Cependant, il cible avant tout les territoires ruraux et il conditionne le mécanisme d'incitation financière au respect d'un calendrier qui me paraît très contraignant, avec une création au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Ce calendrier, outre qu'il laisse trop peu de temps aux élus locaux pour formaliser leur projet, ne permet pas la prise en compte des dispositions à venir de la loi NOTRe, qui prévoit un renforcement de la carte intercommunale d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2017 autour de communautés de communes redessinées à l'échelle des bassins de vie regroupant au minimum 20 000 habitants.

Le présent amendement a donc vocation à étendre les dispositions prévues au présent article à toute commune nouvelle qui serait créée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, quelle que soit sa configuration.

Je voudrais mettre l'accent sur les villes moyennes, de plus de 10 000 habitants, auxquelles va échapper cette incitation financière.

Dans la mesure où les mécanismes sont calculés en fonction de l'année n-1, il demeurerait très incitatif de créer une commune nouvelle avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 : au 1<sup>er</sup> janvier 2017 en effet, deux années de baisse consécutive auront redimensionné la base de calcul de la DGF. Dans le même temps, cet amendement permettrait toutefois aux communes nouvelles créées à cette date d'éviter une année de baisse de dotation, sans présager des décisions futures en la matière.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Avis défavorable, pour plusieurs raisons. D'abord, comme tout bon commercial le sait, une offre ne vaut que si elle est limitée dans le temps. Pourquoi créer une commune nouvelle dès maintenant, au 1<sup>er</sup> janvier 2015 ou 2016, si les avantages paraissent plus intéressants en 2017 ?

L'important, dans le pacte financier, est qu'il permette aux communes de sauter le pas dès maintenant et le plus vite possible. Après trois ans d'application, il sera toujours temps pour le législateur de mesurer l'impact de cette garantie et de juger sur pièces. Si elle a convaincu peu de communes, il pourra l'élargir en supprimant les critères de taille ou de regroupement au sein d'un EPCI. Si au contraire elle en a convaincu un grand nombre, la pérennité du dispositif ferait peut-être porter un poids trop lourd à la DGF des autres communes.

Par ailleurs, la garantie de maintien des dotations n'est attractive que parce que les montants de la DGF, vous l'avez dit tout à l'heure, monsieur le président, seront en baisse en moyenne de 7 % par an dans les trois prochaines années. Par la suite, si la DGF ne peut être maintenue ou augmentée, la simple garantie du montant perdra de toute façon tout attrait.

Un dernier argument : plus nous nous approcherons des élections de 2020, plus l'évolution des structures intercommunales deviendra un enjeu politique et non organisationnel.

Je vous propose donc d'en rester au pacte financier soutenable prévu dans la proposition de loi.

**M. le président..** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Après cette excellente démonstration, le Gouvernement ne peut que suivre les brisées de Mme la rapporteure.

Avis défavorable.

**M. le président..** La parole est à M. Romain Colas.

**M. Romain Colas..** Comme beaucoup l'ont fait, je souhaite tout d'abord saluer le travail Mme Pires Beaune et M. Péliissard. Je profite également de la discussion de cet amendement pour dire, comme M. Pueyo, que ce texte est orienté prioritairement, pour des raisons que nous comprenons tous, vers les territoires ruraux.

Il n'en demeure pas moins qu'en milieu urbain, et je suis un élu francilien de la grande couronne, les enjeux de regroupement et de mutualisation de services et, pourquoi pas, de créations de communes nouvelles sont parfois impératifs.

J'ai bien entendu l'argumentation de Mme la rapporteure, suivie par le Gouvernement. Je demande à Mme la ministre, si ce texte prend force de loi, ce que je souhaite, d'appeler l'attention des préfets et des directions départementales des finances publiques afin qu'ils fassent preuve de pédagogie vis-à-vis des communes dont le passage en commune nouvelle entraînerait le franchissement du seuil de 10 000 habitants. En raison des règles actuelles de calcul de la DGF, des avantages demeurent à la fusion et il faut inciter ces communes à s'engager dans ce processus car cela constitue un enjeu pour l'aménagement de nos territoires et pour la bonne gestion des deniers publics.

**M. le président..** La parole est à M. Joaquim Pueyo.

**M. Joaquim Pueyo..** Je ne suis pas totalement d'accord avec les arguments qui viennent d'être énoncés. Ainsi, il faudrait franchir le pas immédiatement ? Certes, c'est ce que feront certaines communes pour des raisons financières, mais qu'en est-il du projet autour d'un bassin de vie ?

Il me paraîtrait plutôt intéressant de laisser un peu de temps aux communes pour réfléchir à un véritable projet de développement. Cela permettrait de travailler sur le fond, au lieu de chercher seulement à bénéficier d'une incitation financière. C'est cela, l'esprit de mon amendement : laisser un peu de temps de réflexion aux communes car il ne s'agit pas de se regrouper pour se regrouper mais de travailler ensemble à l'émergence d'un pôle de vie.

Je dis aussi au Gouvernement qu'il serait une erreur de ne pas tenir compte du rôle important que jouent les villes moyennes. Elles disposent en effet de services, d'équipements sportifs et culturels, de zones industrielles qu'il importe de

renforcer. C'est le sens de mon amendement : prenons le temps d'un travail de fond, cherchons à créer les communes nouvelles d'une manière logique, et donc autour des bassins de vie !

**M. le président..** La parole est à M. Olivier Dussopt.

**M. Olivier Dussopt..** Au nom du groupe SRC, je voudrais dire que l'argumentaire de M. Pueyo comporte de petites contradictions. D'abord, le temps de la réflexion s'est ouvert dès 2010, avec la création du régime des communes nouvelles dans le cadre de la loi sur la réforme des collectivités. En outre, et je souscris pleinement à ses propos sur ce thème, si le regroupement en commune nouvelle s'inscrit plus dans la perspective d'un bassin de vie et d'un projet commun que dans la recherche d'un avantage financier, les dispositions facilitant cette démarche resteront valables quelle que soit la date, seul l'aspect financier étant conditionné par l'encadrement calendaire.

D'autre part, dans un monde idéal, c'est-à-dire, pour les collectivités locales, un monde où les dotations de l'État seraient réévaluées en fonction de l'inflation, ou en tout cas du panier du maire (*Sourires*), l'amendement de M. Pueyo serait tout à fait acceptable. Mais notre monde est loin de l'être et se caractérise par une baisse des dotations de l'État, les enveloppes étant non seulement fermées, mais en réduction.

Cela signifie que tout avantage financier accordé à une partie des collectivités locales, comme c'est le cas avec cet amendement mais aussi avec d'autres dispositifs comme notamment l'augmentation plus forte que prévue, après l'adoption de la première partie du PLF pour 2015, des enveloppes consacrées à la DSU cible ou à la DSR cible, est financé par les autres collectivités dans le cadre de l'enveloppe fermée.

**M. Marc Dolez..** Eh oui !

**M. Olivier Dussopt..** C'est pour cela que, dans un monde idéal, pour reprendre ce fil rouge, j'aurais voté l'amendement de M. Pueyo, et j'aurais même été jusqu'à 50 000 habitants, ou 100 000, ou peut-être même plus, afin d'encourager les communes nouvelles de toute taille. Mais dans le contexte contraint et de réductions budgétaires que nous connaissons, je me range à l'avis de prudence de la rapporteure et je suis défavorable à son adoption.

*(L'amendement n° 13 n'est pas adopté.)*

*(L'article 10, amendé, est adopté.)*

## Article 11

**M. le président..** Je suis saisi de trois amendements, n°s 1, 5 et 6, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

La parole est à M. Jacques Péliissard, pour les soutenir.

**M. Jacques Péliissard..** Ces amendements tendent à garantir la pérennité des diverses dotations aux communes nouvelles, DSR, DNP et DSU, et donc à supprimer le délai de trois ans prévu dans le texte de la commission.

L'article 21 de la loi du 16 décembre 2010, codifié dans le code général des collectivités territoriales en L. 2113-22, prévoit le maintien du montant de la dotation de solidarité rurale, qui est une allocation permanente, sans seuil de population ni limite de temps.

Pour ce qui est de la dotation nationale de péréquation, le Gouvernement a accepté dans le PLF pour 2014, à mon initiative, d'étendre la garantie. Ainsi, les communes nouvelles regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants créées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 ainsi que les communes nouvelles créées avant le renouvellement de 2014 perçoivent à compter de l'année de leur création une attribution au titre des deux parts de la DNP au moins égale à la somme des attributions perçues au titre de chacune de ces parts par les communes anciennes l'année précédente et l'année de la création de la commune nouvelle.

Ces deux dotations sont donc permanentes, données si je puis dire *ad vitam aeternam*, depuis 2014 pour la DNP et depuis 2010 pour la DSR.

Si, aujourd'hui, nous limitons à trois ans la garantie de ce maintien, nous envoyons un contre-signal extrêmement pénalisant aux communes nouvelles déjà créées et à celles qui envisagent de se constituer. L'incitation se doit d'être permanente, tant en ce qui concerne la DSR que la DNP et la DSU. C'est l'objet de ces trois amendements.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Avis défavorable. La présente proposition de loi, vous l'aurez noté, consacre les garanties des montants de l'ensemble des dotations pendant trois ans. Passé cette période, la commune nouvelle rentre dans le droit commun et ses dotations, notamment de péréquation, évoluent donc en fonction des critères respectifs de chaque fonds.

Si une commune nouvelle continuait à bénéficier de dotations de péréquation au motif qu'une de ses anciennes communes en bénéficiait avant la fusion alors même que, quatre ans plus tard, les conditions et les critères pour en bénéficier ne sont plus remplis par la commune nouvelle, cela serait inéquitable et entraînerait une véritable rupture du principe d'égalité.

Les dotations de péréquation sont attribuées à partir de critères de faiblesse de ressources et de charges supplémentaires à un instant t. Si leur bénéfice est garanti *ad vitam aeternam* alors que, grâce à son dynamisme, la commune nouvelle peut se mieux porter que les anciennes communes, et c'est ce que l'on espère à travers ce texte, cela serait inéquitable.

Le pacte financier garantit que, pendant trois ans, l'ensemble des dotations ne sera pas diminué. Toutefois, il ne faudrait pas que cela devienne un privilège et que, après quatre années, la commune nouvelle continue de bénéficier de la solidarité communale sans remplir les critères correspondants.

Par ailleurs, monsieur Pélissard, en supprimant la DSR pour les communes nouvelles créées en 2014 et 2015 et non pour celles déjà créées, l'adoption de ces amendements introduirait une incohérence qui obérerait les chances d'une adoption rapide du texte par le Sénat.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Même avis, en particulier s'agissant de l'injustice que ce dispositif pourrait entraîner. Je vous prie, monsieur Pélissard, de bien vouloir retirer vos amendements, même si nous en comprenons l'esprit, car les conséquences de leur adoption ne seraient pas à la hauteur de vos propres espoirs.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Pélissard.

**M. Jacques Pélissard.** Je les retire.

*(Les amendements n° 1, 5 et 6 sont retirés.)*

**M. le président.** La parole est à M. Joaquim Pueyo, pour soutenir l'amendement n° 15.

**M. Joaquim Pueyo.** En cohérence avec les amendements à l'article 10, mon amendement vise à étendre les dispositions prévues à l'article 11 à toute commune nouvelle qui serait créée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, quelle que soit sa configuration. Je ne répéterai pas ce que j'ai déjà eu l'occasion de développer assez longuement voilà quelques minutes.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Pour les mêmes raisons que pour l'amendement n° 13, avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Le même.

*(L'amendement n° 15 n'est pas adopté.)*

*(L'article 11 est adopté.)*

#### Après l'article 11

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Pélissard, pour soutenir l'amendement n° 2.

**M. Jacques Pélissard.** À mon sens, il permet de progresser dans le sens de la justice : en effet, la dotation d'intercommunalité n'est jamais prise en compte dans le calcul du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales, le FPIC.

En l'occurrence, le dispositif proposé pénalise les communes nouvelles : une commune nouvelle créée sur le périmètre d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peut être pénalisée en termes de péréquation horizontale et pénaliser l'EPCI à fiscalité propre auquel elle serait rattachée.

En effet, le FPIC est recalculé à l'échelle du nouveau périmètre, alors que les potentiels financiers agrégés – les PFIA – des ensembles intercommunaux et des communes isolées prennent en compte la dotation forfaitaire des communes et donc la part consolidation égale à la dotation d'intercommunalité qu'aurait perçu l'EPCI la même année, ce qui implique une hausse mécanique de leur PFIA.

Cela peut entraîner deux effets néfastes : le risque de ne plus être ou de devenir contributeur au titre du FPIC et une hausse du montant du prélèvement, car l'écart relatif de PFIA entre à hauteur de 80 % dans le calcul du montant du prélèvement pour 2014. Cela peut également être préjudiciable à l'intercommunalité qu'elle rejoindrait.

Je voudrais vous donner un exemple précis, celui de la commune nouvelle de Villeneuve-en-Perseigne, dans la Sarthe, où j'étais il y a quelques jours et qui sera d'ailleurs la première de ce type dans ce département. Elle sera créée le 1<sup>er</sup> janvier 2015 à l'échelle de la communauté de communes du massif de Perseigne et regroupera six communes, comptant 2 283 habitants.



En 2014, le potentiel financier agrégé de l'ensemble intercommunal est de 537 euros, et il est bénéficiaire du FPIC. En intégrant la dotation d'intercommunalité de la commune dans la dotation forfaitaire de la commune nouvelle dès 2015, le PFIA passe à 610 euros, ce qui représente une hausse de 14 %. Conséquemment, en 2014, le montant du reversement aurait diminué et la commune nouvelle serait cette fois-ci contributrice au titre du FPIC car elle aurait dépassé le seuil des contributeurs, qui s'élève à 604,95 euros.

L'intégration de la dotation d'intercommunalité dans la dotation forfaitaire de la commune nouvelle entraîne des iniquités par rapport à l'ancienne situation et aux autres structures intercommunales et communales.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Cet amendement soulève une vraie question, mais je ne suis pas sûre qu'il y réponde. Je prie donc son auteur de bien vouloir le retirer, en vue d'aboutir à une meilleure rédaction au Sénat. À défaut, je lui donnerais un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Vous avez raison de poser cette question, monsieur Péliard, mais je rejoins l'avis de Mme la rapporteure : je pense que vous n'y apportez pas la bonne réponse. Le Gouvernement, en effet, ne peut pas envisager de déséquilibrer la répartition nationale du FPIC en excluant la dotation de consolidation de manière pérenne.

Je vous propose donc de retirer votre amendement, car si vous avez raison sur le fond, il ne réglera pas le problème, et je m'engage au nom du Gouvernement à ce que les services de mon ministère travaillent avec vous, avant l'examen du texte au Sénat, à une nouvelle rédaction.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Péliard.

**M. Jacques Péliard.** Compte tenu de l'engagement qu'a pris Mme la ministre d'élaborer avec moi une bonne réponse à ce vrai problème avant l'examen du texte au Sénat, je retire mon amendement.

*(L'amendement n° 2 est retiré.)*

## Article 12

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre, pour soutenir l'amendement n° 33.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Par cet amendement, le Gouvernement lève le gage prévu à l'article 12.

**M. le président.** J'imagine que l'avis de la commission est favorable ?

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Oui !

*(L'amendement n° 33 est adopté et l'article 12 est supprimé.)*

## EXPLICATIONS DE VOTE

**M. le président.** Nous en venons aux explications de vote sur l'ensemble du texte.

La parole est à M. Olivier Dussopt, pour le groupe socialiste, républicain et citoyen.

**M. Olivier Dussopt.** Mon explication de vote sera sans surprise, monsieur le président, puisque le groupe SRC avait annoncé qu'il voterait cette proposition de loi.

Je reviendrai seulement sur deux points. Je veux d'abord me féliciter du consensus qui nous a permis d'avancer sur cette question, malgré les quelques divergences, les quelques nuances et peut-être même les quelques réserves qui se sont exprimées.

**M. Marc Dolez.** Il n'y a pas de consensus !

**M. Olivier Dussopt.** Alors parlons d'un quasi-consensus, mon cher collègue !

Deuxièmement, j'appelle le Gouvernement à être extrêmement vigilant quant au calendrier d'examen par le Parlement de ce texte ainsi que d'une autre proposition de loi votée il y a peu au Sénat.

Je l'ai dit tout à l'heure, les dispositions de la loi de 2010 corrigée par la loi Richard de 2012 sur la représentation des communes dans les conseils communautaires ont fait l'objet d'une censure partielle par le Conseil constitutionnel à l'occasion de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité : c'est la fameuse QPC « Salbris ». Le Sénat a adopté il y a quelques jours une proposition de loi relative à l'encadrement de l'accord local, et le Premier ministre a annoncé devant le Sénat qu'il s'engageait à ce que notre assemblée en soit saisie rapidement. Il est important qu'elle le soit effectivement, car cette proposition de loi mettra fin à nombre d'inquiétudes qui s'expriment dans les intercommunalités.

De la même manière, notre souhait le plus cher serait que la proposition de loi sur les communes nouvelles que nous nous apprêtons à adopter soit examinée au Sénat le plus rapidement possible, d'abord parce qu'elle apportera des solutions qui sont attendues et ensuite, comme l'indiquait Joaquim Pueyo, parce que les dispositions financières qui font tout son intérêt étant limitées dans le temps, si l'adoption finale de ce texte tardait trop, la fenêtre de tir laissée aux élus locaux ne serait pas assez importante.

Nous vous remercions donc par avance, madame la ministre, de relayer notre souhait de voir cette proposition de loi inscrite rapidement à l'ordre du jour du Sénat et de pouvoir examiner ici tout aussi rapidement le texte qu'il vient d'adopter sur l'encadrement de l'accord local.

**M. le président.** La parole est à M. Alain Tourret, pour le groupe radical, républicain, démocrate et progressiste.

**M. Alain Tourret.** Monsieur le président, madame la ministre, le groupe RRDP soutiendra cette proposition de loi, qui est la bienvenue.

Nous devons faire preuve de beaucoup de courage et de ténacité, car la résistance des élus locaux, que l'on semble pour l'instant tenir pour négligeable, sera vraisemblablement très forte.

**M. Marc Dolez.** On l'espère bien !

**M. Alain Tourret.** Ils n'écouteront pas tous notre ami Marc Dolez, mais leur penchant naturel les porte plutôt vers le *statu quo* que vers la nouveauté... Il faudra donc beaucoup de courage pour les mener vers cette nouveauté, qui est indispensable et qui constituera un grand progrès.

Je veux, pour terminer, adresser mes félicitations à Jacques Pélissard, excellent président de l'Association des maires de France et véritable républicain, comme il l'a démontré aujourd'hui.

**M. le président..** La parole est à M. Jacques Pélissard, pour le groupe de l'Union pour un mouvement populaire.

**M. Jacques Pélissard..** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je veux d'abord remercier ceux qui ont évoqué avec des mots d'amitié et de chaleur mon action à la tête de l'Association des maires de France. Il est vrai que je me suis efforcé d'agir en républicain, avec le souci de faire avancer la cause des communes dans un dialogue exigeant mais constructif avec l'État. Mme la ministre peut en témoigner : nous avons essayé de progresser et de cheminer ensemble, sous le contrôle du bureau pluraliste de l'Association des maires de France.

Le groupe UMP votera naturellement cette proposition de loi, issue de celle que j'ai moi-même déposée, parce qu'elle prolonge et améliore la loi du 16 décembre 2010. Nous sommes tous des représentants de la nation et nous pouvons travailler ensemble pour améliorer les textes et faire avancer les choses, comme le débat d'aujourd'hui l'a montré : Mme la rapporteure, le co-rapporteur sur la mise en application de la loi que je suis, le Gouvernement et l'ensemble des groupes politiques, à quelques exceptions près, ont été capables de construire quelque chose ensemble.

Nous avons construit ensemble parce qu'il y avait urgence. C'est d'ailleurs pour cette raison que nous avons convenu, avec Mme Pires Beaune, qu'il valait mieux déposer une proposition de loi distincte plutôt qu'un amendement à la loi pour une nouvelle organisation territoriale de la République. La loi NOTRe n'entrera en effet pas en application avant plusieurs mois, alors qu'il y a urgence à ce que les communes utilisent les outils que le présent texte sur les communes nouvelles met à leur disposition. Le temps d'application de la proposition de loi va être limité aux années 2015 et 2016 et il importe donc que les choses aillent vite. C'est la raison pour laquelle le groupe UMP la votera.

**M. le président..** La parole est à M. Paul Molac, pour le groupe écologiste.

**M. Paul Molac..** Le groupe écologiste votera évidemment cette proposition de loi. Je tiens, à mon tour, à souligner l'excellente attitude de M. Pélissard, qui a fait preuve d'un esprit très républicain. Il s'est montré soucieux de faire avancer notre pays, loin des vaines polémiques dont nous sommes trop souvent les témoins dans cet hémicycle.

Nos communes datent de 1789 et certaines d'entre elles correspondent même aux paroisses qui leur préexistaient. Il va donc falloir nous montrer convainquants pour les pousser à des fusions qui me semblent de bon aloi. La plupart des pays voisins, d'une manière parfois beaucoup plus autoritaire que nous, ont abouti à des communes qui comptent en moyenne 5 000 habitants.

**M. Marc Dolez..** Et alors ?

**M. Paul Molac..** Je ne crois pas que l'émiettement communal soit forcément un gage de démocratie et d'efficacité. C'est pour cela que ne soutiendrai évidemment pas notre ami Marc Dolez sur ce texte.

**M. Marc Dolez..** C'est bien dommage !

**M. Paul Molac..** Lorsqu'un système institutionnel est vieux de deux cents ans, il me semble utile de le toiletter, voire de le transformer en profondeur. Nous en sommes là aujourd'hui :

nous reconnaissons tous que l'action publique n'est pas assez efficace, mais nous nous en tenons tous à des schémas vieux de deux cents ans !

Le groupe écologiste votera donc cette proposition de loi, même s'il regrette, comme je l'ai dit tout à l'heure, qu'elle n'aille pas un peu plus loin.

#### VOTE SUR L'ENSEMBLE

**M. le président..** Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

*(La proposition de loi est adoptée.)*

**M. le président..** La parole est à Mme la rapporteure.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Au terme de l'examen de cette proposition de loi, je souhaite d'abord rendre hommage, comme beaucoup l'ont fait avant moi, à M. Pélissard, président de cette grande association républicaine qu'est l'Association des maires de France, et souligner la pugnacité dont il a fait preuve, notamment sur cette proposition de loi relative aux communes nouvelles.

Je veux aussi remercier à mon tour les services de l'Assemblée nationale, notamment ceux de la commission des lois, ainsi que les services du ministère, avec lesquels nous avons bien travaillé. Je remercie également les membres et les collaborateurs du groupe SRC, qui m'ont bien aidée sur cette proposition de loi.

Je tiens à rappeler que le principe de la commune nouvelle est de s'appuyer sur les EPCI existants, qui sont appelés à s'agrandir, dans le cadre de la loi NOTRe, pour préserver la proximité à laquelle nous sommes tous très attachés, et que la commune nouvelle ne s'oppose pas à l'intercommunalité. Je tiens également à souligner, car c'est une première à l'Assemblée nationale, le consensus de bon aloi qui nous a amenés, le président Pélissard et moi-même, à cheminer ensemble pour élaborer un seul texte.

Comme pour tout nouveau dispositif, il importera enfin, madame la ministre, de ne pas négliger le service après-vente, si vous me permettez l'expression. Il faudra promouvoir ce dispositif afin de donner les moyens à toutes les communes d'exercer leur mission et ainsi, peut-être, faire que cette loi connaisse un autre succès que la loi Marcellin. *(Applaudissements sur les bancs des groupes SRC, écologiste et RRDP.)*

**M. le président..** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Je m'associe aux chaleureuses félicitations qui ont été adressées à M. Pélissard, lequel a fait preuve, cela a été dit, de beaucoup de pugnacité. Je salue son choix de la parité, dans tous les sens du terme, y compris politique : le texte, ainsi, a pu être présenté dans de bonnes conditions et voté à une très large majorité !

Je voudrais m'adresser aussi à ceux qui ont des regrets. Beaucoup de maires de très petites communes souffrent de ne pas avoir de personnel. Je n'ai pas voulu allonger nos débats en donnant trop de chiffres, mais ils montrent que c'est en s'associant que ces élus ont une chance de pouvoir conserver le pouvoir qui est leur.

Or ce texte fait confiance aux élus : nous ne leur imposons rien, nous leur faisons confiance. Nous les laissons libres de faire les choix qui leur permettront de sortir de l'impasse où ils se trouvent parfois dans la gestion d'un espace collectif public qui a besoin d'investissements. Lorsqu'une commune

doit répondre à l'appel à projet d'une région, si elle n'a pas de personnel, elle ne le peut tout simplement pas. Notre ambition, c'est donc aussi de remédier à une forme d'injustice créée par l'histoire.

Je vous remercie d'avoir réussi à faire cheminer le texte, et je remercie les services de l'Assemblée nationale de nous y avoir aidés. L'engagement du Premier ministre est clair : ce texte sera examiné au Sénat le plus vite possible.

Je salue une nouvelle fois le travail réalisé, qui est remarquable, même si une ou deux corrections devront être apportées, que nous avons bien notées. Ces moments, en tout cas, sont suffisamment rares pour être pleinement appréciés. *(Applaudissements sur les bancs des groupes SRC, écologiste, RRDP et UMP.)*

2

## ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**M. le président..** Prochaine séance, lundi 3 novembre, à 16 heures :

Suite de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2015 :

Crédits relatifs à l'administration générale et territoriale de l'État ;

Crédits relatifs à l'action extérieure de l'État ;

Crédits relatifs au travail et à l'emploi.

La séance est levée.

*(La séance est levée à douze heures vingt-cinq.)*

*La Directrice du service du compte rendu de  
la séance de l'Assemblée nationale*

CATHERINE JOLY











## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
03	Compte rendu..... 1 an	203,70
33	Questions..... 1 an	150,80
	<b>DÉBATS DU SÉNAT</b>	
05	Compte rendu..... 1 an	183,10
35	Questions..... 1 an	109,40
85	Table compte rendu..... 1 an	38,70

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

Paiement à réception de facture

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

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

(\*) Arrêté du 17 décembre 2013 publié au *Journal officiel* du 19 décembre 2013

---

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

---

**Prix du numéro : 3,80 €**  
(Fascicules compte rendu et amendements)