

**MERCREDI 2 OCTOBRE 2013**

***Action publique territoriale (Deuxième lecture)***

## SOMMAIRE

<b>DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR .....</b>	<b>1</b>
<b>MISSION D'INFORMATION (Exercice du droit de tirage).....</b>	<b>1</b>
<b>MISSION COMMUNE D'INFORMATION ET COMMISSION SPÉCIALE (Candidatures) .....</b>	<b>1</b>
<b>DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL.....</b>	<b>1</b>
<b>ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE (Deuxième lecture) .....</b>	<b>1</b>
<b><i>Discussion générale</i></b>	<b>1</b>
Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État	<b>1</b>
M. René Vandierendonck, rapporteur de la commission des lois	<b>3</b>
M. Claude Dilain, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques	<b>3</b>
M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis de la commission du développement durable	<b>4</b>
Mme Jacqueline Gourault, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation	<b>5</b>
M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois	<b>5</b>
M. Philippe Darniche	<b>6</b>
Mme Hélène Lipietz	<b>6</b>
M. Jean-Jacques Hyst	<b>7</b>
<b>MISSION COMMUNE D'INFORMATION ET COMMISSION SPÉCIALE (Nominations).....</b>	<b>7</b>
<b>ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE (Deuxième lecture – Suite) .....</b>	<b>8</b>
<b><i>Discussion générale (Suite)</i></b>	<b>8</b>
M. Hervé Marseille	<b>8</b>
M. Christian Favier	<b>8</b>
M. Pierre-Yves Collombat	<b>8</b>
M. Gérard Collomb	<b>9</b>
M. Roger Karoutchi	<b>9</b>
M. Vincent Capo-Canellas	<b>10</b>
M. Vincent Eblé	<b>10</b>
Mlle Sophie Joissains	<b>10</b>
M. Philippe Kaltenbach	<b>11</b>
M. Philippe Dallier	<b>11</b>
M. Alain Richard	<b>11</b>
Mme Marylise Lebranchu, ministre	<b>12</b>
<b><i>Discussion des articles</i></b>	<b>12</b>
ARTICLE PREMIER AA	<b>12</b>
M. Christian Favier	<b>12</b>
ARTICLE PREMIER AB	<b>14</b>
M. Christian Favier	<b>14</b>
ARTICLE PREMIER A (Supprimé)	<b>14</b>

ARTICLE PREMIER B	15
ARTICLE 2	15
<b>ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE</b> .....	<b>18</b>
<b>ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE (Deuxième lecture – Suite)</b> .....	<b>18</b>
<i>Discussion des articles (Suite)</i>	19
ARTICLE 2 (Suite)	19
ARTICLE 2 BIS	19
ARTICLE 3	20
ARTICLE 4	26

## SÉANCE du mercredi 2 octobre 2013

2<sup>e</sup> séance de la session ordinaire 2013-2014

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-PIERRE BEL

SECRÉTAIRE :  
M. FRANÇOIS FORTASSIN.

*La séance est ouverte à 14 h 30.*

*Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.*

### Décès d'un ancien sénateur

**M. le président.** – J'ai le regret de vous faire part du décès de notre ancien collègue Louis de La Forest, qui fut sénateur d'Ille-et-Vilaine de 1971 à 1989.

### Mission d'information (Exercice du droit de tirage)

**M. le président.** – Par lettre en date du 1<sup>er</sup> octobre 2013, M. Jean-Claude Gaudin, président du groupe UMP, a fait connaître à M. le président du Sénat que le groupe UMP exerce son droit de tirage, en application de l'article 6 *bis* du Règlement, pour la création d'une mission commune d'information sur la réforme des rythmes scolaires afin d'évaluer sa mise en place, les difficultés rencontrées et le coût induit pour l'ensemble des communes.

La conférence des présidents sera saisie de cette création lors de sa réunion du 9 octobre.

### Mission commune d'information et commission spéciale (Candidatures)

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle la désignation des 27 membres de la mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales, créée à l'initiative du RDSE en application de son droit de tirage ; et des 12 membres de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne.

En application de l'article 8 de notre Règlement, les listes des candidats présentés par les groupes ont été affichées. Elles seront ratifiées si la présidence ne reçoit pas d'opposition dans le délai d'une heure.

## Décision du Conseil constitutionnel

**M. le président.** – M. le président du Conseil constitutionnel a communiqué au Sénat, par courrier en date du mardi 1<sup>er</sup> octobre 2013, le texte d'une décision du Conseil constitutionnel qui concerne la conformité à la Constitution de la loi du pays relative à la concurrence en Nouvelle-Calédonie.

### Action publique territoriale (Deuxième lecture)

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle l'examen, en deuxième lecture, du projet de loi modifié par l'Assemblée nationale, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

### Discussion générale

**Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.** – Il y a un an, le 5 octobre exactement, le président de la République partageait avec nous tous sa conviction que les territoires sont un atout pour le redressement de notre économie. A la suite des états généraux, qui furent un grand succès, il a tracé les lignes d'un projet pour les territoires auquel nous n'avons cessé de nous référer.

L'élargissement et l'assouplissement du droit à l'expérimentation existeront demain si le Parlement accepte de faire des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) le lieu d'expression des initiatives locales, pour faire valoir la responsabilité de chacun tout en organisant finement les délégations de compétences, au niveau infrarégional, auxquelles les collectivités territoriales pourront se porter candidates -c'est une forme d'expérimentation, à défaut de pouvoir inscrire celle-ci dans la Constitution.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** – Belle obstination...

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – Nombre de réformes de l'action publique ont été d'abord conduites par l'expérimentation, du RSA à la révision des valeurs locatives en passant par la régionalisation des transports de personnes, avec la volonté de permettre à certains l'exercice de nouvelles responsabilités. Le XXI<sup>e</sup> siècle doit voir s'affirmer en France la logique du contrat. L'État doit d'adapter, devenir partenaire de l'action publique territoriale. Les CTAP consistent à consacrer un peu de temps aux accords de gouvernance pour en gagner beaucoup ensuite, sans avoir, pour chaque projet, à se demander qui fait quoi et qui finance quoi. Il s'agit de valoriser la confiance entre les exécutifs et de libérer les incitations locales.

Un point de désaccord demeure entre nous, qui porte sur les incitations à entrer dans le jeu collectif.

Nous avons voulu une solution qui combine l'efficacité de l'organisation avec le maintien de la clause de compétence générale et l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre.

Le pacte de confiance et de responsabilité avec les collectivités territoriales passe par la réforme de la péréquation, qui progresse encore cette année, avec en ligne de mire la révision des valeurs locatives des habitations et la réforme de la DGF. Pour la révision des normes, le bilan est positif. Le futur Conseil national de l'évaluation des normes, né de l'initiative du Sénat, verra le jour d'ici la fin de l'année. Le Premier ministre a réformé le Conseil national du sport, de sorte que les élus pourront saisir directement le Conseil national des normes -je vois que M. Sueur et Mme Gourault s'en réjouissent. Nous devons aller vite, d'où la demande d'habilitation à légiférer par ordonnance. La machine est en marche.

Autre principe affirmé par le président de la République le 5 octobre 2012, la clarté. Nous devons sortir de la confusion des responsabilités. L'article 2 définit ainsi des chefs de files. Nous avons avancé dans la création des métropoles, en affirmant que des territoires pouvaient s'organiser différemment selon qu'ils sont majoritairement urbains ou ruraux. Notre feuille de route s'est largement inspirée de vos travaux. Le Premier ministre nous a donné l'assurance que le deuxième volet de la réforme, qui donnera leur contenu aux missions de chef de file des régions et des départements, serait examiné dès janvier prochain.

Dans le titre premier de ce texte, un amendement fondamental offre la faculté aux collectivités territoriales de proposer des rationalisations de l'exercice des compétences. Les élus veulent moins de schémas, de paperasse, plus de latitude pour l'action. Il semble pertinent de s'inspirer du Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse ou du Sdrif, deux documents à la fois plus efficaces sur le terrain qu'un simple schéma régional mais aussi plus respectueux des stratégies des collectivités que les directives territoriales d'aménagement (DTA). C'est le chemin que je vous invite à suivre.

La Commission européenne a présenté, en mai, un projet de directive sur la planification spatiale maritime et la gestion intégrée des zones côtières, où la question de la gouvernance est majeure. D'où la mission confiée à Mme Herviaux sur celle des ports maritimes. Les élus devront se saisir, dans les conférences territoriales, de cette question, faute de quoi la directive ne pourrait s'appliquer en France.

Sur l'intégration intercommunale, le Sénat veut s'en tenir au volontariat mais le Gouvernement veut un pas supplémentaire. C'est la garantie d'un meilleur service et d'une meilleure intégration. Partout, cependant, les communes seront préservées.

Pour Paris, Lyon et Marseille, le débat est différent. Après la suppression du Grand Paris au Sénat, j'ai voulu ouvrir des pistes, M. Dallier s'en souvient... Une majorité de parlementaires d'Ile-de-France s'accordaient sur la timidité du premier projet. Mon objectif a été ne pas laisser une page blanche, en rapprochant, sans cesse, des positions au départ très éloignées -n'est-ce pas, monsieur Karoutchi.

**M. Roger Karoutchi.** – Je n'ai encore rien dit !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – Les uns voulaient une métropole à la lyonnaise, d'autres la fusion de la région et des départements, d'autres encore en tenaient pour une communauté urbaine. A l'issue de la première lecture au Sénat, j'ai proposé une solution à l'Assemblée nationale, inspirée des métropoles de droit commun mais prenant en compte quatre impératifs : un périmètre clair et lisible, une efficacité pour le logement, une exigence de péréquation et, condition *sine qua non*, une région qui ne soit pas à deux vitesses. Les intercommunalités de grande couronne doivent atteindre une taille leur permettant de faire valoir leur politique et leurs projets dans le concert régional.

Votre commission a, hélas, supprimé les articles 10 et 11 relatifs à la structuration intercommunale en grande couronne : nous voulons les rétablir. L'article 12 crée l'EPCI à statut particulier du Grand Paris, sur le périmètre de Paris et des départements de la petite couronne, organisé en territoires qui exerceront les compétences classiques à l'exception des missions stratégiques que sont l'habitat, le logement, l'environnement et l'aménagement. J'espère qu'en faisant un pas vers la reconnaissance institutionnelle des territoires, nous pourrions trouver un accord.

La solution adoptée à l'Assemblée nationale est certainement perfectible. Les amendements de votre commission des lois ont fait une métropole moins intégrée ; le Gouvernement cherchera avec les volontaires -il y en a- une forme plus construite. L'article 13 crée enfin un document dédié au logement en Ile-de-France, le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement.

Comme partout, l'intercommunalité est une solution contre les particularismes et les égoïsmes locaux. L'intercommunalité, c'est bien mais en Ile-de-France, c'est mieux. La Métropole du Grand Paris, c'est la plus importante opération de péréquation jamais réalisée en France.

Pour Lyon, j'ai grande confiance, monsieur Mercier. Seules quelques précisions restent à régler.

Nous concluons le débat sur deux articles majeurs, la dépenalisation du stationnement payant, d'abord. Les propositions portées par les associations d'élus sont enfin concrétisées dans un texte, même s'il reste quelques doutes à lever sur les modalités concrètes de mise en œuvre. Je suis favorable à une

expérimentation du dispositif sur quelques territoires, nous avons deux ans pour cela. Le Premier ministre a toujours demandé que ces dispositions soient financièrement neutres pour l'État.

Les pôles ruraux, ensuite. C'est le Sénat qui les a inventés. La dynamique engagée en 1995 avec les pays était un bon moyen de mener des projets communs. Demeurent quelques dissensions avec les députés. Reste que demain, c'est la présence effective des services publics qui garantira le pacte républicain. La solidarité territoriale, la présence des services publics, c'est le rempart contre les extrémismes qui surfent sur la peur d'un abandon par l'État.

Telle est la position que je défends. Tel est le sens du nouveau modèle français voulu par le Premier ministre : des services publics forts, un État stratège, une meilleure coopération entre élus, fonctionnaires et citoyens, pour redresser notre pays et permettre à nos concitoyens de vivre bien. La modernisation de l'action publique, ce n'est pas moins de politiques publiques mais des services publics plus efficaces, plus proches des citoyens et, finalement, moins coûteux. Le Gouvernement tiendra les engagements pris le 5 octobre par le président de la République, qui a choisi d'entendre et de respecter la voix de toutes les composantes du Parlement. (*Applaudissements sur les bancs socialistes et communistes*)

**M. René Vandierendonck**, rapporteur de la commission des lois. – Ce projet a été adopté ici le 6 juin en première lecture à une large majorité des votants, après que la ministre avait donné des garanties sur le calendrier, le volet simplification des normes et le statut de l'élu local.

Nous avons inscrit la deuxième lecture dans la même logique que la première : faire confiance à l'intelligence territoriale en nous appuyant de façon non hémiplegique sur les principes fondamentaux qui gouvernent l'approche du Sénat. Où nous avons trouvé un accord, l'Assemblée nationale nous a suivis : vote conforme sur Marseille, précisions allant dans notre sens sur la dépenalisation du stationnement, création des pôles ruraux. Nous avons donc été entendus là où nous avons travaillé à une proposition construite. Restait la page blanche de Paris... L'Assemblée nationale l'a remplie. Nous nous sommes appliqués, en deuxième lecture, sans dénaturer la position de l'autre chambre, à entendre les attentes des territoires.

Pour Paris, nous avons respecté la solution de l'EPCI à fiscalité propre en proposant, pour respecter les dynamiques intercommunales, des compétences obligatoires limitées ou stratégiques, en évitant le conflit avec la région, en prévoyant des compétences complémentaires mais à la demande des communes, en rendant possible, à la discrétion de celles-ci, la construction d'une intercommunalité de proximité à leur convenance. L'association Paris Métropole sera représentée dans la commission *ad hoc*.

Sur le périmètre, nous avons entendu toutes les intercommunalités et les présidents de conseils généraux. Nous apportons des garanties. Et le système de péréquation va permettre d'avancer dans la construction d'une grande métropole.

Des contributions de plus en plus solides sont venues en cours de discussion. La dépenalisation du stationnement a été rendue possible par le concours du Gouvernement, des inspections générales et du Conseil d'État, aides précieuses qui nous permettent de proposer aujourd'hui un système structuré.

La création des pôles ruraux, très discutée, a recueilli l'adhésion de la commission du développement durable. C'est encourageant.

Sur les problématiques de gestion des eaux, la commission m'a autorisé à mettre au débat une proposition complète, appuyée sur les travaux passés de MM. Nègre et Collombat, pour apporter garantie d'efficacité et moyens pérennes.

Sur la conférence territoriale, madame la ministre, pourquoi changerions-nous d'avis ? Nous voulons un système simple, sans risque de tutelle ni de curatelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Pour le Haut conseil des territoires, je vous donne acte de la prise en compte de la volonté du Sénat de voir évaluer les normes. Introduire certains éléments du volet financier pouvait aussi paraître judicieux. Reste qu'une disposition, introduite par le rapporteur de l'Assemblée nationale, a irrité ici beaucoup de nos collègues : il y est question de la disparition du cumul des mandats, qui ferait que le Parlement ne serait plus le lieu où seraient représentés les exécutifs locaux... (*On s'amuse à droite*) Si bien que notre commission a trouvé une majorité pour supprimer ce Haut conseil.

Telles sont les bases de notre discussion. Je sais qu'on peut être tenté, ici ou là, de coaguler des votes sur une vision ou une autre... Pensons toutefois à ne pas nous priver des moyens de faire valoir nos positions en CMP. N'allons pas voter des dispositions qui seraient les cousines germaines de celles qui ont été écartées précédemment. (*Applaudissements à gauche et sur quelques bancs au centre et à droite*)

**M. Claude Dilain**, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – La commission des affaires économiques s'est saisie de l'article 12, sur le Grand Paris, de l'article 13, relatif au schéma régional de l'habitat et de l'hébergement, de l'article 13 *bis*, de l'article 18 *bis*, sur l'Epadesa, et de l'article 19 *bis* sur l'Établissement public de Paris-Saclay.

Sur le Grand Paris, il faut partir d'un constat : le rejet net du Sénat de la proposition initiale du Gouvernement. A partir de ce rejet, qualifié par certains d'électrochoc, il y avait deux options. Soit le Gouvernement faisait voter son texte par l'Assemblée nationale, soit il prenait en compte la position du Sénat et proposait un autre texte à l'Assemblée nationale.

C'est, heureusement, la deuxième solution qu'il a choisie. Certains collègues, qui avaient violemment rejeté ce texte...

**M. Jean-Pierre Caffet.** – ...y reviennent.

**M. Claude Dilain,** *rapporteur pour avis.* – ...y reviennent en effet. C'est surprenant.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – C'est vous qui avez changé d'avis !

**M. Claude Dilain,** *rapporteur pour avis.* – Le texte de l'Assemblée nationale présente bien des avancées. Sur le périmètre, d'abord, critiqué par Philippe Dallier et d'autres. Ce n'est plus l'unité urbaine. Le périmètre est désormais clair et stable, ce sera Paris et la petite couronne. Plus important encore, la création d'un EPCI à fiscalité propre fait de la métropole de Paris une métropole vraiment intégrée. Sur le logement, par exemple -et l'on sait combien la situation est grave en Ile-de-France-, c'est un comité régional composé de l'État, des départements, de la métropole et des EPCI de la grande couronne qui élaborera le schéma. Je vois là les prémices de cette autorité régionale que nous proposons, avec Gérard Roche, dans notre rapport sur la loi Dalo.

Autre avancée, les maires participeront directement à l'exécutif, et non plus par représentation. Enfin, grâce aux conseils de territoires, les dynamiques engagées ne sont pas cassées. Je salue la commission des lois qui leur a confié la compétence de la politique de la ville et veux ici rendre hommage à M. Vandierendonck, qui a mené de main de maître un travail difficile. Chacun sait qu'il est indestructible...

Tout n'est pas réglé par cette loi. Mais je me félicite de l'existence d'une mission de préfiguration qui permettra de poursuivre le débat en dehors du Parlement.

L'article 13 *bis*, qui fusionne les établissements fonciers publics d'État, a été voté presque conforme par l'Assemblée nationale. La région Ile-de-France est la seule de France à avoir plusieurs de ces établissements. On ne peut construire une politique équilibrée et solidaire sans un outil foncier adapté. Je vous appelle à voter l'article 13 *bis*. Sur l'article 19 *bis*, que nous devons à l'initiative de Jean-Vincent Placé, j'avais dit nos craintes de voir disparaître la double tutelle du ministère en charge de l'urbanisme et de celui de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle est conservée. Nous pouvons suivre. J'espère que le Sénat adoptera ce texte et qu'il ira jusqu'à Paris... (*Applaudissements à gauche*)

**M. Jean-Jacques Filleul,** *rapporteur pour avis de la commission du développement durable.* – Notre commission s'est saisie pour avis des deux questions de la dépenalisation du stationnement et des pôles ruraux et s'est également penchée sur la question de la compétence des métropoles et des communautés urbaines en matière de distribution d'électricité et de gestion des milieux aquatiques. La commission des

lois lui a délégué au fond les articles 8 *bis* et 17. L'intermodalité, à l'article 8 *bis*, est essentielle mais il faut mieux associer les départements et les OAT à l'élaboration du schéma régional. Quant à l'article 17, relatif au Grand Paris, il n'a pas soulevé d'objection.

Je remercie le Sénat dont le vote sur la dépenalisation du stationnement nous a beaucoup aidés pour la suite de nos travaux. Après ce vote qualifié d'historique par certains, le Premier ministre a confié une mission à l'inspection générale, qui a conclu que la réforme est possible sous réserve d'ajustement et à condition de prendre le temps.

Une autre piste, maintenant la pénalisation, a été soumise par le Gouvernement à l'examen du Conseil d'État, qui a conclu qu'elle pouvait être conforme à la Constitution sous certaines conditions. Mais cette piste, si elle réduirait en effet les écarts de tarification, ne permettrait pas un contrôle effectif, seul susceptible d'assurer une rotation effective des véhicules en centre-ville. La commission du développement durable maintient donc sa position en faveur d'une pleine dépenalisation, qui revient à une véritable décentralisation -peut-être la seule disposition décentralisatrice du texte... L'Assemblée nationale nous a d'ailleurs largement suivis. Nous avons longuement rencontré les inspecteurs généraux pour tenir compte, dans notre amendement, de leurs observations.

La redevance de stationnement deviendra une redevance d'occupation du domaine public. Les agents devront être assermentés et un rapport sera remis au Parlement sur la possibilité de recourir à des moyens de contrôle électroniques. La commission du développement durable, contrairement à la commission des lois, préférerait dispenser ceux qui formulent un recours de la contribution à l'aide juridictionnelle.

D'autres ajustements devront être faits par voie réglementaire, notamment pour permettre à la justice administrative d'absorber ce contentieux. L'application a été retardée de vingt-quatre mois.

Quel impact sur le compte d'affectation spéciale « Stationnement routier » ? Nous verrons en projet de loi de finances.

Le deuxième grand sujet qui a mobilisé notre énergie est celui des pôles ruraux que les députés ont rebaptisés et rendu plus contraignants, privant les élus de marges de manœuvre. Un syndicat mixte pourrait se transformer en pôle contre la volonté de ses membres. La commission a, au contraire, voulu requérir l'approbation unanime des membres et rendre facultative la compétence relative au Scot. Le pôle pourrait être constitué en syndicat mixte fermé ou ouvert.

Ces pôles ne doivent pas être conçus comme la préfiguration d'une nouvelle carte intercommunale. Dans un esprit de compromis avec l'Assemblée

nationale, nous proposons de les renommer « pôles ruraux d'équilibre et de solidarité territoriale ».

Seul l'octroi aux métropoles et communautés urbaines de la distribution d'électricité peut leur permettre de mener une politique énergétique ambitieuse. Nous avons donc voulu rétablir ce principe. Les communes membres d'un syndicat mixte compétent dans ce domaine s'y feront représenter par la métropole ou la communauté urbaine.

Je finirai par la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. L'étude de l'impact financier du transfert de cette compétence nous a été transmise très tard mais semble sérieuse. Cette politique doit pouvoir s'appuyer sur des outils juridiques adaptés, mais aussi sur des financements suffisants, sachant que le coût sera très différent selon qu'on sera dans le bassin ligérien ou dans une zone peu irriguée. L'amendement n°392, de M. Collombat, prévoit une taxe unique pour la financer, plafonnée à 40 euros par habitant : c'est intéressant mais les 600 millions qu'on peut en attendre au niveau national répondront-ils aux besoins des bassins ?

Il est enfin indispensable de renforcer la solidarité départementale. Nous voterons ce projet de loi auquel la commission du développement durable a apporté une forte contribution. (*Applaudissements à gauche*)

**Mme Jacqueline Gourault, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.** – La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation rassemble des sénateurs de tous bords et privilégie le consensus. Ses travaux ont enrichi ce projet de loi.

Ce débat illustre le fait que le Sénat porte, sur les collectivités territoriales et la décentralisation, un regard qui n'est pas exactement (*sourires*) celui de l'Assemblée nationale. Nous nous montrons capables de dépasser les clivages politiques. Nous faisons confiance à l'intelligence territoriale. Et nous avons une connaissance intime du terrain, d'où notre pragmatisme.

C'est pourquoi nous voulons réintroduire plus de souplesse, de confiance et de réalisme dans ce texte.

Il faut défendre l'armature traditionnelle de la décentralisation, par réalisme, et le principe de libre administration des collectivités territoriales. La création automatique des métropoles, la rigidité de certains aspects des pôles ruraux, la remise en cause des intercommunalités qui se sont construites en grande couronne sont contraires à notre vision. Le chef de filat est le meilleur moyen de mener une politique publique. L'État doit être régulateur, non tuteur. Enfin, il faut laisser place à une diversité de statuts : voyez l'exemple de Lyon.

Les intercommunalités doivent être préparées à assumer des responsabilités de plus en plus importantes, mais il faut respecter les communes et ne

pas déshabiller les maires. (*Marques d'approbation sur divers bancs*)

Le Haut conseil des territoires était une idée de notre délégation. C'est une instance de concertation. (*Exclamations à droite*) Si vous craigniez que le Sénat soit dépossédé de ses prérogatives, pourquoi avez-vous accepté la création du comité de finances locales ? (*Mêmes mouvements*)

J'espère que nous allons voter un texte et pas, comme en première lecture, rendre copie blanche sur une partie du projet de loi. Si nous avions voté autrement en première lecture, nous serions en meilleure posture pour traiter le problème de Paris ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs à gauche et au centre*)

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** – En première lecture, nous nous sommes honorés d'élaguer le texte du Gouvernement. A l'Assemblée nationale, il y a eu de légères régressions... En deuxième lecture, nous avons le même souci de simplification. Pourquoi s'acharner à créer des conférences territoriales ? Il y a, dans chaque région, un conseil régional, un conseil économique, social et environnemental, un conseil de développement régional. Quelle utilité aurait cette nouvelle instance, chargée d'élaborer des projets de schémas ou des schémas de projets (*rires*) que les départements, communes et intercommunalités devraient ensuite adapter ? (*Applaudissements à droite*) Ne confondons pas séparation et confusion des pouvoirs. Il est naturel que les collectivités se concertent ; elles n'ont pas besoin d'une telle structure pour le faire. C'est une certaine conception des libertés locales qui nous anime.

Ce qui compte le plus, dans un tel texte, c'est la vision. Nous voulons, en France, des régions fortes, pour l'économie et pour l'emploi. Les nôtres n'ont pas assez de moyens ni de compétences. Les *Länder* allemands peuvent facilement aider les PME.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – Faites du droit, monsieur le président. L'Allemagne est une fédération !

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** – Régions et communautés forment un couple important ; c'est pourquoi on a raison de soutenir la création de onze métropoles et d'intercommunalités à statuts divers. C'est complémentaire. Dans leur multiplicité même, nos 36 700 communes ne peuvent dialoguer efficacement avec les régions. Je me réjouis donc de la création des pôles de développement rural. Nous sommes pour un réseau structuré de communautés qui collaborent.

Quant aux départements, M. Vandierendonck mériterait d'être nommé diplomate...

**M. Roger Karoutchi.** – Ambassadeur au Vatican ! (*Rires*)

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** – La France a besoin des départements, pour la cohésion sociale mais pas seulement.

Les communes, elles, devaient, dans le projet initial, être gratifiées du chef de filat pour la qualité de l'air et la mobilité durable... Le Sénat a préféré leur donner aussi des compétences en matière de services publics locaux et d'aménagement local du territoire.

Nous tenons au volontariat pour la transformation des intercommunalités en métropoles. (*On s'en félicite sur divers bancs*) De même, pour la transformation des communautés d'agglomération en communautés urbaines.

Sur Marseille, nous avons eu de longs débats. Grâce au Sénat, il y a eu des avancées, grâce à M. le rapporteur, à Mme la ministre et au Premier ministre. Nous resterons attentifs à la mise en œuvre de ces dispositifs.

Pour ce qui est de Lyon, je rends hommage au travail accompli. N'envisageons pas l'avenir de la décentralisation uniquement par des processus centralisés. Il peut y avoir des initiatives locales ! Voyez les expérimentations menées en Ile-et-Vilaine.

**M. Edmond Hervé.** – C'est évident !

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** – De même, la fusion des départements alsaciens et de la région, si elle avait abouti.

Sur Paris, il faut avancer. La commission des lois a trouvé un accord pour créer une métropole efficace, focalisée sur trois compétences structurantes et articulée avec les communes, leurs syndicats et les conseils du territoire. Tout n'est pas figé ; nous pourrions arriver à une solution pertinente.

Nous attendons l'adoption définitive des deux propositions de loi sur les normes et celle de ce qu'on appelle le « statut de l'élu ». Notre proposition de loi doit être rapidement examinée par l'Assemblée nationale car elle est un complément nécessaire au présent texte.

Ce que nous construisons doit être lisible. Il faut avoir les idées claires pour promouvoir la décentralisation et l'aménagement du territoire du XXI<sup>e</sup> siècle. Et il est important que le Sénat, s'il veut peser, n'arrive pas en CMP avec une page blanche. (*Applaudissements sur quelques bancs à gauche*)

PRÉSIDENT DE M. JEAN-LÉONCE DUPONT,  
VICE-PRÉSIDENT

**M. Philippe Darniche.** – Le texte présenté par le Gouvernement ne fait qu'étouffer un peu plus notre pays sous une avalanche de normes. Vous voulez créer un monstre administratif qui substitue à la démocratie représentative métropole, conseils

territoires, Haut conseil... Au royaume de Kafka et Ionesco, votre loi serait reine !

**Mlle Sophie Joissains.** – Bravo !

**M. Philippe Darniche.** – Vous découragez ceux qui veulent se mettre au service des Français. C'est la fin des maires bâtisseurs. Le maire sera réduit à recevoir les plaintes sociales.

Les collectivités territoriales seront bientôt incapables de mener à bien leurs missions. Nous avons besoin d'économies et de simplification ; vous faites le contraire. Chaque nouvel organisme est un nouveau poste de dépense.

Le Sénat avait confirmé que les communes resteraient la cellule de base de l'organisation territoriale. Ce projet de loi les tue et le projet de loi Alur enfonce le clou. (*Applaudissements sur certains bancs à droite*) Je suis maire, fier de l'être, et j'ai peur de ce que vous préparez. (*Mêmes mouvements*)

**Mme Hélène Lipietz.** – J'ai fait un rêve étrange et improbable...

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** – « Pénétrant » !

**Mme Hélène Lipietz.** – ...où les métropoles étaient généreuses et solidaires, écologiques et sociales, polycentriques, mêlant dynamisme et équilibre ; dont les représentants et les exécutifs étaient élus et paritaires. Et je me suis réveillée, ankylosée de m'être endormie sur le texte fleuve des métropoles.

Nous avons examiné un texte prétendant interdire le cumul des mandats et l'on ne fait ici que multiplier les fonctions.

L'élection indirecte n'est qu'un pâle reflet de la démocratie directe. (*Protestations sur de nombreux bancs*) Ce texte éloigne les décideurs des citoyens : véritable déni de démocratie. Il y avait eu des avancées à l'Assemblée nationale mais le Sénat apparaît une nouvelle fois comme un bastion conservateur de vieux hommes blancs, allergiques à tout partage des choix politiques. (*Exclamations sur de nombreux bancs*) J'ai dit « apparaît ».

Les paroisses du Moyen Age étaient des lieux de démocratie. Pendant un siècle, les communes ont montré que la démocratie de proximité était possible. Les métropoles sont un recul : on n'avait jamais vu cela depuis la Renaissance : un homme seul, non élu, sera donc à la tête, pendant six ans, d'un territoire aussi grand ! Le doge de Venise était renouvelé tous les ans, quand il n'était pas, entre-temps, rejeté par son peuple, ou même assassiné.

J'espère que vous voterez nos amendements sur les conseils de développement, pour promouvoir la démocratie participative à défaut de la représentation.

**M. Bruno Sido.** – C'est le désordre organisé !

**Mme Hélène Lipietz.** – Sur les métropoles, il est étonnant de ne pas avoir attendu les conclusions de la mission de préfiguration.

**M. Jean-Pierre Caffet.** – Heureusement que le Parlement peut encore décider !

**Mme Hélène Lipietz.** – Le système si complexe que nous allons mettre en place sera inefficace et coûteux. L'organisation des services de l'État n'est pas modifiée : c'est inquiétant, au vu du dernier rapport de la Cour des comptes. Mon rêve risque donc de devenir un cauchemar...

**M. Jean-Jacques Hyest.** – La Seine-et-Marne est diverse. Je ne citerai pas les mêmes faits historiques...

L'article 35 AA, qui prévoit l'élection de deux représentants des métropoles au suffrage universel direct, est une première attaque contre les communes. L'AMF s'est émue de cet ajout de l'Assemblée nationale, dont on ne parle guère.

**M. Louis Nègre.** – C'est le meilleur moyen de tuer les communes ! (*M. Bruno Sido approuve*)

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Il est vrai que la pensée unique privilégie plutôt la région et l'intercommunalité, bientôt la supra-communalité, au détriment du département et de la commune, institutions jugées peu modernes pour avoir constitué depuis deux siècles l'architecture de la République décentralisée. Le Sénat, dont de beaux esprits souhaitent la disparition, ou au moins l'affaiblissement, est aussi visé par la création de ce Haut conseil des territoires, dont notre commission des lois a heureusement limité les ambitions.

Un consensus a été trouvé à Lyon. A terme, la métropole deviendra une collectivité territoriale de plein exercice. C'est une véritable innovation, comme l'eût été l'Alsace devenue collectivité unique.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – L'électeur est fantasque...

**M. Jean-Jacques Hyest.** – En région parisienne, on laisse à l'abandon la grande couronne. Que deviendront les départements et les intercommunalités ? Certes, Paris et la petite couronne ont des intérêts communs, mais la coopération intercommunale n'y est pas généralisée et Paris n'y est pas associée. Une métropole semblable à celle de Lyon y est inenvisageable.

**M. Philippe Dallier.** – Mais si !

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Semblable à celle de Marseille ?

**Mlle Sophie Joissains.** – Surtout pas !

**M. Jean-Jacques Hyest.** – On peut aussi continuer à ne rien faire, comme depuis trente ans. Il y a des différences considérables. Beaucoup d'élus

souhaiteraient la création d'un syndicat mixte, avant celle d'une métropole.

La commission des lois a voulu une structure plus ou moins intégrée, aux compétences limitées, mais son texte n'est pas parfait car, dans le même temps, la fiscalité est intégralement transférée. Il faudra beaucoup d'efforts pour que chacun s'y retrouve et que les communes conservent des responsabilités.

Ne retardons pas les mutations nécessaires, ne différions pas les décisions ! (*M. Jean-Pierre Caffet approuve*)

Reste un point important : la lutte contre les inondations. Si je comprends que certains territoires sont particulièrement touchés, n'allons pas jeter par-dessus bord les nombreuses initiatives positives engagées sur le terrain. (*M. Charles Revet approuve*)

Telles sont mes réflexions. C'est dans un esprit ouvert que nous entamons ce débat dont nous regrettons, néanmoins, qu'il soit tronqué, puisque nous restons en l'attente de deux textes à venir.

### **Mission commune d'information et commission spéciale (Nominations)**

**M. le président.** – Je rappelle que les groupes ont présenté leurs listes de candidats pour la mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales et la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne.

La présidence n'a reçu aucune opposition. En conséquence, ces listes sont ratifiées, et je proclame M. Dominique Bailly, Mme Françoise Boog, M. Pierre Bordier, Mme Corinne Bouchoux, M. Jean Boyer, Mme Françoise Cartron, MM. Gérard César, Philippe Darniche, Francis Delattre, Michel Delebarre, Mme Michelle Demessine, MM. Alain Dufaut, Ambroise Dupont, Jean-François Humbert, Michel Le Scouarnec, Jean-Jacques Lozach, Pierre Martin, Stéphane Mazars, Rachel Mazuir, Mme Danielle Michel, MM. Alain Néri, Hervé Poher, Bernard Saugey, Michel Savin, Robert Tropeano, Jean-Marie Vanlerenberghe et Maurice Vincent membres de la mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales ; et Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Berson, Joël Bourdin, Vincent Delahaye, Éric Doligé, Claude Domeizel, Jean-Claude Frecon, Yann Gaillard, Roland du Luart, Gérard Miquel, Jean-Vincent Placé et Jean-Claude Requier membres de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne.

## Action publique territoriale (Deuxième lecture – Suite)

### Discussion générale (Suite)

**M. Hervé Marseille.** – La région Capitale est une puissance économique et démographique à l'échelle européenne. C'est 30 % du PIB français et le premier bassin d'emploi européen. Sa gouvernance doit être adaptée à ses ambitions. Or, l'absence d'un cap stratégique nuit à l'efficacité de l'action publique. Le retour de l'État est source de conflits. Ce texte contribuera-t-il à rendre à la puissance publique son efficacité, à résoudre la crise du logement ? Non car c'est une vision anachronique, d'un autre siècle, ravivant le conflit entre Paris et sa banlieue, qui nous est proposée.

L'établissement d'une nouvelle structure intercommunale tentaculaire crée méfiance et suspicion. Le projet du Grand Paris manque sa cible. Il ne fédère pas les énergies. Je plaide, comme l'écrasante majorité des acteurs locaux, pour un vrai projet, inscrivant son évolution dans les principes de la décentralisation, au premier rang desquels la subsidiarité.

Revenir sur l'acquis du suffrage universel direct pour diriger la région Métropole est une erreur. La structure que l'on met en place ne sera qu'une fiction technocratique, loin des enjeux du quotidien. Le consentement à l'impôt impose la lisibilité institutionnelle. Or, tout restera, pour le citoyen, illisible.

C'est autour des instances existantes qu'il faut structurer les choses. La métropole du Grand Paris pourrait devenir un EPCI s'appuyant sur les intercommunalités existantes. Je salue les efforts de M. Vandierendonck pour rapprocher les points de vue. Les citoyens veulent être associés aux enjeux. Les associations d'élus ont dit leur volonté d'une dynamique ascendante et partagée, loin de ce projet. Notre assemblée, qui représente les collectivités, s'honorerait à faire sienne ces vues. *(Applaudissements à droite et au centre)*

**M. Christian Favier.** – La marche forcée s'accélère, qui va bouleverser nos institutions locales. Les grandes associations d'élus s'émeuvent.

M. Péliard, président de l'AMF, voit dans la métropole un danger de marginalisation pour les maires. *(Applaudissements sur de nombreux bancs UMP)*

Les états généraux de la démocratie territoriale avaient permis aux élus d'exprimer leur désarroi et leurs attentes : respect de tous les échelons, statut de l' élu, chacun s'accordant sur le rôle primordial des communes et le besoin d'une présence forte de l'État à leurs côtés. Vous avez choisi un vote rapide et

trouqué, sous injonction de Bruxelles : il faut réduire les dépenses. J'en veux pour preuve la récente communication du Conseil européen, en mai, qui appelle à une rationalisation des différents niveaux de compétences et voit dans la loi de décentralisation le moyen de l'effectuer.

**M. Éric Bocquet.** – Limpide !

**M. Christian Favier.** – Cette loi n'a pas été écrite ici mais à Bruxelles, sous le *diktat* des marchés financiers. Peu importe la vie locale et l'avis des élus. A six mois des élections municipales, on ne sait quelles compétences seront dévolues aux élus.

Comment concilier le principe de développement équilibré des territoires avec les métropoles, qui concentreront les ressources ? C'est le choc des territoires, par leur mise en concurrence, que vous organisez. Deux mondes vont se côtoyer, avec des rapprochements forcés en pôles, urbains d'un côté, ruraux de l'autre, au détriment du vivre ensemble. Au lieu de l'action, reconnue, des élus locaux, vous nous proposez une recentralisation technocratique, froide.

Sur la Conférence territoriale, nous avons soutenu le texte du Sénat, mais qui s'inscrit dans un ensemble -dans lequel serait remis en cause le principe d'égalité des citoyens. Car la mise en œuvre des compétences dévolues à l'État se ferait à partir de territoires, selon des modalités très diverses. Nous voulons faire confiance à l'intelligence locale et c'est pourquoi nous rejetons le projet de métropole du Grand Paris, monstre technocratique auquel les trois quarts des maires sont hostiles, qui lui préfèrent une construction fondée sur les intercommunalités existantes. Nous défendrons des amendements porteurs d'une logique solidaire. Ce qui devait constituer l'acte III de la décentralisation n'est qu'un rendez-vous manqué. *(Applaudissements sur les bancs CRC)*

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Que reste-t-il des espoirs suscités par les états généraux il y a juste un an ? L'enthousiasme est retombé. Statut de l' élu ? Pour l'heure, rien que l'assujettissement de leurs indemnités à cotisations, sans garantie supplémentaire. La gouvernance départementale ? Le mode de scrutin binominal est défavorable aux territoires dont une partie est urbanisée, et il délie le conseiller départemental de son territoire. *(Marques d'approbation à droite)*

En multipliant les métropoles, on aboutira à ce paradoxe que leurs représentants gèreront la politique des territoires non métropolitains. L'assemblée départementale deviendra muette sur les compétences qu'elle aura transférées. Autant on peut comprendre la solution retenue à Lyon, dans un territoire très urbanisé, autant elle ne vaut pas ailleurs. La richesse va ruisseler des métropoles vers les communes rurales ? C'est affaire de foi. Sans compter que 75 % des emplois dépendent non de l'international mais des débouchés locaux.

Le Haut conseil des territoires ? Comment ne pas y voir le brouillon du futur Sénat voulu par Lionel Jospin ? (*Applaudissements à droite*)

Les collectivités territoriales seront réduites au rôle de chambres d'enregistrement des décisions du Haut conseil, puisqu'il peut faire toute proposition de réforme des politiques publiques qu'elles conduisent. Cela rappelle la Constitution consulaire de l'An 8 : le Tribunat discutait sans les voter les projets de loi préparés par le Conseil d'État, et que le Corps législatif votait sans les discuter. C'est probablement ce qu'on appelle, en *Terra nova*, modernisation de la vie publique. Notre groupe ne saurait s'accommoder de cette marginalisation du Sénat. (« *Très bien !* » à droite)

Je salue toutefois le rapporteur Vandierendonck pour son travail de Sisyphe : le pire a été évité. Je n'oublie pas non plus les efforts du Gouvernement pour promouvoir une politique efficace de prévention des inondations. Il y a certes ceux qui préfèrent le *statu quo* - que les inondations continuent. Les sinistrés apprécieront.

« Il faut imaginer Sisyphe heureux », prêchait Albert Camus. Nous verrons comment il sortira de ce débat. (*Applaudissements sur les bancs RDSE, au centre et à droite*)

**M. Gérard Collomb.** – Je suis heureux du déroulement de ce débat en commission et dans l'hémicycle. Nous nous y sommes tous engagés avec notre point de vue. Mais nous avons tenté de construire des convergences, pour avancer, en évitant les faux débats, pour prendre en compte les réalités de la France d'aujourd'hui, qui est diverse. Il y a celle des petites villes, que nous avons essayé de renforcer avec l'intercommunalité et des communautés urbaines. Il y a celle des métropoles, une dizaine, qui peut lui donner sa place dans la compétition internationale.

Il y a la France rurale, enfin, de l'Est aux Pyrénées en passant par le Massif central, qui doit aussi pouvoir agir. Dans cette France-là, il faut renforcer les pouvoirs du département. (« *Très bien !* » à droite)

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – Très bien.

**M. Gérard Collomb.** – Je suis heureux que ce que nous avons fait avec M. Mercier à Lyon ait donné une impulsion. Je suis sensible, madame Joissains, à la façon dont vous exprimez votre conviction de représenter vos concitoyens mais je suis persuadé que le territoire d'Aix-Marseille n'avancera pas sans réunir ses forces.

Sur l'Ile-de-France, beaucoup considéraient que le texte initial manquait d'ambition parce qu'il manquait de consensus. Le texte de l'Assemblée nationale a le mérite d'exister. La fragmentation est un vrai problème en Ile-de-France. En dix ans, Londres a gagné quinze points de PIB supplémentaires. Il faut donc aller de l'avant. Le rapporteur a essayé de rechercher des

convergences. Rien ne serait pire que de sortir de cet examen sans accord sur un texte. C'est tout notre travail ici qui pourrait être mis en cause. Dans ce travail, c'est l'intelligence des territoires qui s'est exprimée. Il est de notre responsabilité, parce que nous représentons les collectivités territoriales dans leur diversité, que nous indiquions la voie de l'avenir. (*Applaudissements à gauche*)

**M. Roger Karoutchi.** – Le texte de départ était inacceptable. Je salue les efforts du rapporteur pour avancer. Pour autant, ce texte n'est pas satisfaisant. Nous n'entendons pas rendre copie blanche car il n'est pas question que l'Assemblée nationale nous impose son texte initial. Il faut donc réécrire l'article, ou du moins le modifier.

Oui, l'Ile-de-France a des difficultés. Mais ce qui intéresse nos concitoyens, c'est le logement, les transports, le traitement des déchets, pas les structures. Depuis cent ans, on a laissé se concentrer la population sur la capitale, d'où les difficultés qu'il nous faut aujourd'hui traiter. Je suis Gérard Collomb quand il plaide pour des solutions diverses. Mais le problème, c'est que la loi ne permet pas d'établir un EPCI Métropole coexistant avec les EPCI locaux. Ce qu'il faut regarder, c'est le travail considérable des élus locaux, qui ont une rude tâche à accomplir. (*On approuve sur plusieurs bancs à droite*) Ils font un immense travail, cessons de dire que les choses ne se font pas. Ce n'est pas en créant une métropole que l'on aura, d'un coup, des logements en nombre, des transports performants. Peut-être eût-il mieux valu, au départ, créer une région Métropole plus étroite et plus intégrée, mais on ne va pas changer la carte des régions aujourd'hui.

**M. Bruno Sido.** – Pourquoi pas ?

**M. Roger Karoutchi.** – Créons une métropole sur Paris et la petite couronne mais ne tuons pas les EPCI. Les équipes fonctionnent, qui ont une habitude de travail en commun. Le citoyen à qui l'on fait croire que la métropole va tout changer, quand il verra que le métro ne marche pas mieux, ni les services publics de proximité, et que son maire lui répondra qu'il n'a plus aucune responsabilité, il sera bien déçu.

Il faut avancer en créant une métropole sur le territoire de Paris et de la petite couronne, sans tuer les communes ni les EPCI. Ne soyons pas injustes avec les élus qui sont confrontés, comme sur d'autres territoires, à des problèmes ici aggravés par la taille de la région. Commençons par créer un établissement public respectant les EPCI existant. Nous sommes en retard sur le grand Londres, faute de volonté politique et de décisions économiques réfléchies.

Mesdames les ministres, je sais que le Parlement n'est pas toujours le plus efficace mais que la ministre du logement ait déjà envoyé une lettre au directeur de l'établissement public foncier d'Ile-de-France pour lui dire qu'il serait chargé de la préfiguration de la

métropole, c'est un camouflet pour le travail que nous tentons de faire ici ! *(Applaudissements à droite)*

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Quelles solutions pour le Grand Paris ? La commission des lois a amélioré le texte de l'Assemblée nationale. Je proposerai des amendements pour l'améliorer encore, notamment en donnant une existence juridique aux territoires.

L'Assemblée nationale a voulu imposer le fait métropolitain, autour d'un périmètre clair, avec une mutualisation des moyens. Un financement puissant et autonome est possible sans pulvériser la coopération intercommunale. C'est le but de deux de mes amendements.

Dans la version du rapporteur, le territoire équivaut à l'arrondissement, mais est au-dessus de la commune : cela ne tient pas debout. *(M. Philippe Bas approuve)* Un autre schéma est possible, qui dote la métropole d'un financement propre sans assécher le financement de proximité des EPCI. On évite ainsi le yo-yo. Le symbole, aussi, fait débat. La métropole, dans ce schéma, ne peut être qu'un syndicat mixte. Mais c'est un syndicat mixte d'un type nouveau, qui permet des évolutions d'avenir.

Cette solution, nous dit-on, est proche de celle du Gouvernement en première lecture. Qu'il s'y rallie alors avec panache ! En réalité, nous allons plus loin, en finançant la métropole pour qu'elle existe vite et soit efficace. C'est une bonne façon, pour le Sénat, de réengager le débat avec l'Assemblée nationale. *(Applaudissements au centre et à droite)*

**M. Vincent Eblé.** – Sur le fait métropolitain, nous nous sommes retrouvés en première lecture mais sans trouver de solution consensuelle pour Paris. Nous avons, depuis, évolué et nos débats devraient aboutir.

Vient d'abord la question du périmètre. Certains restent binaires, la métropole d'un côté, le reste de l'autre. Je serai plus nuancé. Il est des zones qui subissent l'impact de la ville et des territoires ruraux. Le nombre d'amendements déposés me rassure. Le sujet de la relation de la métropole avec sa périphérie sera traité. Les zones denses de la grande couronne sont connectées au cœur de la métropole. Or, si la carte intercommunale est achevée, certains EPCI sont encore de trop petite taille face à ce que sera la métropole. Il faut susciter des EPCI de taille critique : d'où le seuil de 100 000 habitants que nous proposons. Les zones denses sont aussi l'interface avec la ruralité, qui contribue pour beaucoup à la vie de la métropole : prélèvement de sable et d'eau, dépôt de déchets, installation de plates-formes aéroportuaire et de zones logistiques, et j'en passe. Ils devront demain protéger la grande métropole des crues. Ceux qui vivent sur ces territoires craignent la relégation. Il faut tisser des liens, qui ne peuvent s'établir dans la confrontation spatiale. Gardons-nous de briser la fonction d'interface que jouent les zones denses de la grande couronne. Le périmètre métropolitain ici défini

répond à ce besoin. Il faut aller plus loin. D'où mon amendement sur les Conférences territoriales départementales, chargées de représenter les départements de la grande couronne. Les pôles d'équilibre proposés par M. Filleul sont une avancée, mais il sera difficile d'associer les conseils généraux. La réflexion sur la solidarité financière doit se poursuivre. Il faut stabiliser la gouvernance, en prenant mieux en compte les attentes des territoires. Puissent nos débats nous aider à atteindre nos objectifs. *(Applaudissements sur les bancs socialistes)*

**Mlle Sophie Joissains.** – Penchons-nous un instant sur la commune, bâtie au fil des siècles par l'homme.

**M. Charles Revet.** – On l'oublie.

**Mlle Sophie Joissains.** – Voilà qui lui donne la plus haute légitimité. Elle a bâti un pouvoir particulier, celui du maire, qui trouve son onction dans les urnes, dans la proximité. Où est la proximité dans la métropole ? Demain, dans la métropole d'Aix-Marseille, la collecte des ordures ménagères à Aubagne ou Martigues dépendra de Marseille. A qui les commerçants s'adresseront-ils en cas de problème ? Avec les listes de conseillers communautaires désignés par les partis, on va perdre le lien direct avec le citoyen. Ce texte vise, un peu, à satisfaire des objectifs financiers. M. Favier l'a dit. L'Europe le veut. Mais on ne répondra pas à son souhait car ce mécanisme sera coûteux.

Pas de tutelle, pas de curatelle, ont dit le président et le rapporteur de la commission. Quand j'ai entendu cela, j'ai cru rêver. Quand on voit le nombre d'élus qu'aura la cité phocéenne, on voit bien qui gouvernera. Où est la démocratie ?

Les grandes associations d'élus se mobilisent. M. Destot s'élève au nom des maires des grandes villes, M. Pélissard pour toutes les communes. Nous serions des égoïstes, prêts à laisser Marseille à ses cruels problèmes ? Nullement. Nous travaillons sur des projets communs. Nous avons consenti à Marseille des charges de centralité conséquentes mais nous ne voulons pas d'une métropole intégrée qui nous ôte toute autonomie de gestion, tout lien direct avec nos populations. Marseille est une ville formidable mais blessée et nous ne voulons pas que ses problèmes gagnent le reste du territoire.

Or, la métropole sera compétente en matière de sécurité et de politique de la ville. Aujourd'hui, nous arrivons à maintenir la sécurité dans nos villes. Demain, tous les moyens iront à Marseille ! Tout le reste du département sera en péril. Que le président de la République écoute les élus et respecte les communes !

La gauche a gagné le Sénat contre la loi de 2010. Les élus locaux ont la mémoire longue. Le PLUI, prévu par la loi Alur, suscite déjà des pétitions. Réfléchissez-y. *(Applaudissements à droite)*

**M. Philippe Kaltenbach.** – Ce texte a été profondément bouleversé d'une lecture à l'autre. Certains, comme M. Karoutchi, semblent regretter le texte initial du Gouvernement... (*M. Roger Karoutchi dément*) Je crois, au contraire, que la solution trouvée répond aux difficultés des habitants de la zone dense et préserve la commune comme lieu de la démocratie locale.

Le texte de la commission des lois est audacieux. Les inégalités en Ile-de-France sont telles qu'il faut agir : la métropole révolutionnera la solidarité entre Paris et sa proche banlieue.

Les départements de la petite couronne ont-ils vocation à subsister ? Je ne le crois pas. Je proposais de les fusionner avec la métropole ; on m'a opposé l'article 40. On n'a pas opposé le même article à l'amendement de M. Dallier...

**M. Philippe Dallier.** – C'est que je suis membre de la commission des finances ! (*Sourires*)

**M. Philippe Kaltenbach.** – Le risque est que nos concitoyens ne comprennent plus rien, que certains départements cherchent à s'opposer à la métropole : je suis élu des Hauts-de-Seine, volontiers isolationniste et accroché à ses privilèges... J'ai rencontré des maires UMP inquiets de la perte de la compétence logement et de la péréquation...

**M. Roger Karoutchi.** – On la subit déjà !

**M. Claude Dilain, rapporteur pour avis.** – Pas assez !

**M. Philippe Kaltenbach.** – Il est urgent de mieux répartir les recettes fiscales : on construit, à Puteaux, grâce aux retombées de La Défense, un conservatoire pour 70 millions d'euros alors que d'autres territoires sont à la peine !

Mainmise de Paris sur la banlieue ? C'est plutôt l'inverse, vu la proportion d'élus parisiens au sein de la métropole. Je serais élu à Paris, je m'inquiéteraï plutôt...

Fin des communes ? Au contraire, puisque tous les maires seront membres du Conseil de métropole. C'est beaucoup plus satisfaisant que la seule représentation des EPCI. Faisons confiance aux maires pour prendre les bonnes décisions dans l'intérêt des citoyens.

Le groupe socialiste votera ce texte. C'est à mes yeux une étape décisive... en attendant la fusion des départements. (*Applaudissements au banc des commissions*)

**M. Philippe Dallier.** – (« Ah ! » sur divers bancs) En première lecture, je vous avais fait part de mon immense déception : on nous proposait un vague syndicat mixte, sur un périmètre improbable, sans moyens financiers propres, une couche supplémentaire au millefeuille au lieu d'une véritable métropole. Heureusement, le Sénat a rejeté le texte,

par une conjonction astrale particulière... Dont les composantes seraient bien incapables de proposer ensemble une alternative...

Il a été beaucoup critiqué d'avoir rendu une page blanche. Mais il aura été un catalyseur. Et nous examinons enfin un texte qui propose une vraie métropole !

Le texte transmis par l'Assemblée nationale était imparfait. La commission des lois a commencé à corriger le tir. Renversons-nous encore une page blanche ? Ce serait nous ridiculiser. Adopterions-nous un des amendements qui reviennent peu ou prou au texte initial ? On nous propose un syndicat mixte sans fiscalité propre, on conserve les intercommunalités existantes en petite couronne et on nous renvoie aux calendes grecques... Impossible.

Troisième solution : améliorer encore le texte. Fusionner d'abord Paris et les départements de petite couronne puis redistribuer les compétences eût été plus simple, c'est la solution que je défends avec constance depuis 2008. Mais je ne m'y accrocherai pas. Ce qui est en jeu dépasse les calculs politiques. Ce n'est pas seulement l'avenir des élus, ce n'est pas seulement la vie des 7 à 8 millions d'habitants de la métropole ou des 12 millions de Franciliens, c'est l'intérêt national. Il y va en effet de l'intérêt national que notre ville-monde s'organise pour mieux répondre aux attentes de ses habitants et de ses entreprises.

Il n'y a pas d'autre solution que d'amender le texte de la commission. C'est ce à quoi je vous appelle. (*Vifs applaudissements à gauche, sur quelques bancs au centre et à droite et sur les bancs des commissions*)

**M. Alain Richard.** – Ce texte contient de nombreuses dispositions utiles mais ce n'est pas un moment créateur. Depuis trente ans, la décentralisation progresse. On entend beaucoup d'appels à la rupture... pour finir par des reprises -sans chercher à vérifier le bien-fondé de cette rupture.

Ce texte réaffirme la compétence générale, qui ne conserve cependant qu'un caractère complémentaire, voire résiduel. Voilà qui n'est pas perturbateur. Ainsi comprise, elle est utile pour partager légalement les financements, par exemple pour que chacun mette son écot pour financer un théâtre ou un tramway. (*M. Roland Courteau confirme*)

La notion de chef de file est une avancée, modeste. Peut-être est-il acceptable de créer le néologisme de « chef de filat », mais qu'on l'écrive au moins correctement -reste du supin latin, il n'y a aucune raison qu'il porte un accent circonflexe...

Le seul vrai débouché du système des conférences, c'est le contrat entre collectivités ; le droit public le permet, le reste n'est qu'accompagnement. Nous créons des outils supplémentaires pour l'intercommunalité, notamment les nouvelles compétences des métropoles. Mais plus le temps va,

plus la délégation de compétences au cas par cas a laissé la place à des « paquets cadeaux ». Les élus ne peuvent-ils s'entendre sur l'étendue des compétences partagées ?

Le transfert de compétences sur le réseau électrique m'inquiète. Il faut faire la différence entre la volonté de mener une politique énergétique au niveau local et la compétence « réseau ». Par nature, celui-ci doit être unifié et péréquateur. Il faut assortir le droit de récupérer la compétence à l'obligation de rester membre des syndicats départementaux.

Je salue l'exemple lyonnais, processus méthodique et progressif. MM. Collomb et Mercier ont été capables de convaincre les autres élus, c'est pourquoi cela a marché.

On crée des autorités centrales en région, à Paris, à Lyon, à Marseille. A cela s'ajoute le PLU intercommunal. A mon sens, le Gouvernement a tort de vouloir décider pour tous les territoires ce qui est bien pour eux. Je ne reconnais plus la décentralisation qui m'est chère.

Il est une question plus profonde encore. Que penseront nos concitoyens, acteurs de la démocratie locale ? La commune est l'espace du dialogue et du contrôle. Les citoyens savent l'utilité des intercommunalités, mais ils comptent sur leurs élus municipaux pour les représenter. Que penseront-ils demain de ces intercommunalités créées d'autorité, de ces compétences transférées de même ? (*Applaudissements sur de nombreux bancs*)

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – Je salue moi aussi la performance de la commission des lois. Et j'appelle moi aussi le Sénat à ne pas rendre une page blanche. Oui, il faut maintenir le lien entre les citoyens et le maire. Avec le dispositif des conventions, nous redonnons toute sa place à ce dernier. Sur le stationnement, il faudra être très pédagogue, le dossier n'est pas simple. Le Gouvernement a choisi de répondre favorablement au Sénat.

Cette discussion générale fut très intéressante. De fortes questions ont été posées. Certains points dépassent les clivages politiques. Pour un membre du Gouvernement, travailler avec le Sénat, sur des textes aussi compliqués, est un grand enrichissement. Quoi qu'il arrive, je vous en remercie. Ce projet de loi marquera une nouvelle étape de la décentralisation.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** – Je demande l'examen disjoint, par priorité, des amendements n°193 rectifié, 46 rectifié bis, 148 rectifié, 183 rectifié bis, 184 rectifié ter et 339 rectifié, à l'article 12.

A cet article, 100 amendements sont en discussion commune. Comment débattre de façon cohérente ? Je propose de commencer par examiner ces six amendements, qui réécrivent tout l'article.

*Il en est ainsi décidé.*

## Discussion des articles

### ARTICLE PREMIER AA

**M. Christian Favier.** – Nous regrettons que le Sénat n'ait pas été saisi en première lecture de la création du Haut conseil des territoires. Cette disposition devait figurer dans le troisième projet de loi -dont nous attendons toujours le calendrier...

Nous proposerons que le Haut conseil puisse se réunir quand il l'entend et espérons qu'une large concertation présidera à la rédaction du décret. Nous ne voulons pas en outre que l'Observatoire de la gestion publique locale se transforme en annexe de la Cour des comptes pour promouvoir les bonnes pratiques en matière d'austérité, ce qui serait dangereux pour les institutions locales et les services publics locaux. Mais sur le principe, nous sommes d'accord.

**M. le président.** – Amendement n°174 rectifié, présenté par MM. Delahaye et Pozzo di Borgo.

Supprimer cet article.

**M. Vincent Delahaye.** – On compte assez d'instances consultatives et autres comités Théodule en France. Et puis, je croyais que c'était le Sénat qui représentait les territoires ! Le Gouvernement veut-il la fin du Sénat ? Qu'il parle clair !

**M. le président.** – Amendement identique n°355 rectifié, présenté par MM. Mézard, Collombat, Alfonsi, Barbier, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Chevènement, Collin, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Placade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi.

**M. Jacques Mézard.** – Cet amendement ne vous surprendra pas. Notre position est connue, même si le Gouvernement n'en tient aucun compte, pas plus qu'il ne considère nos propositions en matière institutionnelle. J'aimerais au moins qu'il dise les choses clairement, que le débat soit loyal. Aux termes de l'article 24 de la Constitution, le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales. Et l'on veut créer à son côté une instance présidée par le Premier ministre, dotée de prérogatives majeures, y compris celle de débattre, à la demande de l'exécutif, de tout projet de loi relatif à l'organisation et aux compétences des collectivités territoriales. Je vous laisse imaginer la latitude que nous conserverons dans nos débats sur ces textes... Je vous entends déjà, madame la ministre, nous opposer l'avis du Haut conseil territorial...

Il faut bien comprendre comment s'articulent vos différentes réformes, nous ne sommes pas dupes. Ce sont autant de briques d'un édifice. Certains veulent voir disparaître le Sénat et ne s'en cachent pas. D'autres veulent le moderniser... Ah, la modernisation ! Pour notre part, tout cela est inacceptable parce que nous sommes attachés à l'institution sénatoriale avec sa compétence générale

et son rôle supplémentaire de représentant des collectivités territoriales.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – On nous parlera bientôt de sénateurs à vie...

**M. Jacques Mézard.** – Je ne peux accepter de tels arguments. Sachez, monsieur le rapporteur, que certains ici, voyant ce qui se passe, ne voient pas arriver la fin de leur mandat d'un mauvais œil...

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – La majorité de la commission est favorable à la suppression de l'article.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – C'est le rapporteur de l'Assemblée nationale qui a tenu à insérer dans ce premier texte la création du Haut conseil des territoires, et avec lui la Commission nationale d'évaluation des normes, qu'il ne voyait pas prospérer assez vite. Cette disposition s'inspire d'un rapport transpartisan et très bien documenté du Sénat. Avec le Haut conseil, il s'agit de créer un lieu dévolu non pas à l'examen des lois mais à la concertation entre l'exécutif national et les exécutifs locaux, à l'évaluation de l'impact des textes législatifs ou réglementaires au niveau local. On a cité l'exemple de la réforme des rythmes scolaires... (*Exclamations à droite*) Et l'opposition elle-même souhaitait qu'il eût existé un lieu de discussion !

**Mme Sophie Primas.** – Nous sommes là pour ça !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – En aucun cas, cela ne remet en cause le Sénat.

Le Gouvernement ne s'arc-boutera pas sur cette proposition. Nous allons obtenir que le texte sur les normes soit bientôt examiné à l'Assemblée nationale. Dans ces conditions, nous n'allons pas vous imposer un organe dont vous ne voulez pas. (« *Très bien !* » sur divers bancs) Mais préservons le comité des finances locales.

**M. Gérard Longuet.** – C'est un organe spécialisé.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – Sagesse. Au Sénat de dire ce qu'il pense être le mieux pour les collectivités territoriales. (*Applaudissements sur les bancs de la commission, à gauche et sur plusieurs bancs au centre*)

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Remarquable.

**Mme Sophie Primas.** – Je voterai les amendements. Au fil des textes, par petites touches, on remet en cause l'existence même du Sénat. Un peu d'honnêteté ne nuirait pas de la part du Gouvernement... (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

**M. René-Paul Savary.** – Cet article est sidérant. C'est une reprise en main, on cherche à rétablir une tutelle sur les collectivités territoriales ! C'est un manque de confiance évident ! Assez de Hauts

conseils ! C'est au Parlement qu'il appartient d'évaluer les politiques publiques !

Le problème des collectivités territoriales est un problème de moyens. On empoisonne la vie des élus sans régler les problèmes de nos concitoyens. (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

**M. Dominique de Legge.** – Fallait-il tant de circonlocutions pour aboutir à un avis de sagesse ? Je ne vous ferai pas l'affront de penser qu'il n'y a pas de cohérence entre les textes que vous présentez. Vous avez commencé par modifier le corps électoral des sénateurs. Puis vous avez voulu interdire le cumul. Et puisque le Sénat ne représenterait plus les collectivités territoriales, vous créez un Haut conseil...

Créer une instance présidée par le Premier ministre, est-ce décentraliser ? Prévoir des membres nommés, est-ce renforcer la démocratie ? Écrire que le Haut conseil « peut » être consulté, cela n'a guère de sens en droit ; il aurait fallu avoir le courage de dire qu'il « doit » l'être...

Vous dites, la main sur le cœur, que vous aimez le Sénat, que vous respectez le Sénat. Alors écoutez-le, et qu'on ne parle plus de ce Haut conseil ! (*Applaudissement sur les mêmes bancs*)

**M. Michel Mercier.** – On peut savourer le moment : la ministre reconnaît le rôle du Sénat et dit ne pas vouloir nous forcer la main. Nous sommes tellement habitués à ce que le rôle du Sénat soit méconnu. Reconnaissons la bonne volonté du Gouvernement.

**M. Louis Nègre.** – L'enfer est pavé de bonnes intentions. Le Haut conseil territorial est un « Sénat bis ». Voilà un message catastrophique adressé à la Haute assemblée ! Six sénateurs sur 70 membres... Sommes-nous devenus inutiles ? Mme la ministre Escoffier fut sénatrice, c'est sans doute pourquoi elle s'incline devant la sagesse du Sénat. Je m'en félicite. (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

**M. François Fortassin.** – Michel Mercier m'a pris les mots dans la bouche. Le mot de sagesse prend ici tout son sens. La vraie sagesse serait de voter au plus vite. (*Sourires approbateurs*)

**M. Jacques Mézard.** – Ce qui est rare est cher. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse, nous y sommes sensibles. Mais c'était mettre le doigt sur l'objectif qui ressortira. Car les projets sont imbriqués. Avec le Haut Conseil, il s'agissait de créer un substitut au Sénat pour assurer la représentation des collectivités territoriales, qui ne le seront plus au Sénat si n'y siègent plus ni maires ni présidents d'exécutif.

Soyons satisfaits, puisque le Gouvernement entend le Sénat. Mais pour être pleinement satisfaits, il faudrait que ce message de sagesse soit répété devant l'Assemblée nationale. (*Applaudissements à droite*)

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Je vais faire entendre une voix discordante. Je rappelle que cette

instance a été demandée par les élus. Il existe un comité des finances locales, il existe les CSFPT pour le personnel mais il n'existe pas d'instance comparable pour les normes. D'où cette demande. Peut-être la composition proposée n'est-elle pas idéale mais n'allons pas faire un procès d'intention. N'oubliez pas que le Sénat n'est pas compétent pour examiner les textes réglementaires. *(Applaudissements sur les bancs écologistes)*

**Mme Anne-Marie Escoffier**, *ministre déléguée auprès de la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, chargée de la décentralisation.* – Le Gouvernement a été ici philosophe, au sens premier du mot. Je ne puis donc que répéter qu'il appelle à la sagesse.

*A la demande des groupe UDI-UC et RDSE, les amendements identiques n°s 174 rectifié et 355 rectifié sont mis aux voix par scrutin public.*

**M. le président.** – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants.....	345
Nombre de suffrages exprimés.....	220
Pour l'adoption.....	187
Contre .....	33

*Le Sénat a adopté.*

*(Applaudissements sur les bancs UMP)*

*Les autres amendements n'ont plus d'objet.*

## ARTICLE PREMIER AB

**M. Christian Favier.** – L'article renforce le contrôle financier des collectivités territoriales, tout de suite après un article visant la concertation ! Le message est clair, et s'inscrit dans la continuité des propos tenus naguère. Certes, les collectivités territoriales ne doivent pas dépenser à tout va, et nous avons été les premiers à souscrire à la création des chambres régionales des comptes. Nous ne voterons pas cet article.

**M. le président.** – Amendement n°356 rectifié, présenté par MM. Mézard, Collombat, Alfonsi, Barbier, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Chevènement, Collin, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Placade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi.

Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

**M. Jacques Mézard.** – Amendement de coordination.

**M. René Vandierendonck**, *rapporteur.* – La commission était défavorable mais, par cohérence avec le vote précédent, il faut suivre.

**Mme Anne-Marie Escoffier**, *ministre déléguée.* – Même avis.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Il faudrait aussi supprimer la dernière phrase de l'alinéa 2, qui vise le Haut conseil territorial.

**M. Jacques Mézard.** – Je rectifie en ce sens

**M. le président.** Amendement n°356 rectifié *bis*, présenté par MM. Mézard, Collombat, Alfonsi, Barbier, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Chevènement, Collin, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Placade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi.

I.- Alinéa 2, dernière phrase

Supprimer cette phrase.

II.- Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

*L'amendement n°356 rectifié bis est adopté.*

*L'article premier AB, modifié, est adopté.*

## ARTICLE PREMIER A (Supprimé)

**M. le président.** – Amendement n°402, présenté par M. Favier et les membres du groupe CRC.

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

La commune occupe une place fondamentale dans l'architecture locale de notre République. Elle est le pivot de l'organisation et du dialogue territorial, située au plus près des besoins des populations, et un premier échelon de la vie démocratique.

L'intercommunalité est un outil de coopération et de développement au service des communes, dans le respect du principe de subsidiarité.

L'autonomie financière des collectivités territoriales est une garantie constitutionnelle pour leur permettre de bénéficier de ressources propres. Par ailleurs, la compensation intégrale des transferts de compétences de l'État vers les collectivités doit être réellement assurée.

**M. Christian Favier.** – Nous rétablissons cet amendement adopté à peu de chose près par notre Haute assemblée, qui réaffirme le rôle des communes et les garanties constitutionnelles en matière d'autonomie financière des collectivités territoriales. La question de l'autonomie financière est sensible : il faut réaffirmer le principe constitutionnel, trop souvent oublié dans certaines lois.

**M. René Vandierendonck**, *rapporteur.* – Je comprends la motivation politique de M. Favier mais le rapporteur de la commission des lois fait du droit et doit dire que cet amendement déclamatoire n'a pas à figurer dans un tel projet de loi.

**Mme Anne-Marie Escoffier**, *ministre déléguée.* – Le Gouvernement est sensible à la place des communes dans l'intercommunalité mais le code général des collectivités territoriales le dit déjà. Retrait.

**M. Louis Nègre.** – Pas de redondance, d'accord. Mais on peut être inclus dans la métropole la plus intégrée qui soit et avoir une charte qui précise cela.

*L'amendement n°402 n'est pas adopté.*

*L'article premier A demeure supprimé.*

## ARTICLE PREMIER B

**M. le président.** – Amendement n°403, présenté par M. Favier et les membres du groupe CRC.

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Lorsqu'il est envisagé de créer une nouvelle collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier le périmètre d'une collectivité territoriale existante, il doit être procédé à la consultation, par voie référendaire, des électeurs inscrits dans les collectivités intéressées.

Un décret en Conseil d'État précise les conditions de cette consultation.

Avec le concours de la commission nationale du débat public, une consultation des habitants d'une région peut être organisée sur des projets stratégiques identifiés et désignés par l'exécutif du conseil régional. Les communes concernées par ces projets accueillent cette consultation.

**M. Christian Favier.** – Il s'agit de développer les possibilités d'intervention des citoyens sur les modifications institutionnelles locales sur les enjeux stratégiques de développement de la région.

La métropole de Lyon est passée par la loi, pour ne pas passer devant le jugement des citoyens. Après ce qui s'est passé en Alsace, le peuple fait peur. Nous insistons ici pour que le peuple donne son avis en de telles circonstances. De même pour les projets stratégiques. La consultation sur le Grand Paris Express a laissé des souvenirs...

**M. le président.** – Amendement n°380 rectifié, présenté par MM. Collombat, Mézard, Alfonsi, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Collin et Fortassin, Mme Laborde et MM. Placade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi.

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

L'autonomie financière des collectivités territoriales est une garantie constitutionnelle pour leur permettre de bénéficier de ressources propres. Par ailleurs la compensation intégrale des transferts de compétences de l'État vers les collectivités doit être réellement assurée.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je crains que cet amendement ne prospère pas. Il s'agit de réaffirmer l'autonomie financière des collectivités territoriales et d'assurer une réelle compensation financière de l'État en cas de transfert de compétence. C'est peut-être déclamatoire mais il est bon de rappeler certains principes, parfois.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Défavorable, pour les mêmes raisons que ci-devant.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Le Gouvernement comprend l'intention mais le premier amendement est déclamatoire et le second ne fait que rappeler une règle constitutionnelle. Retrait ?

*L'amendement n°380 rectifié est retiré.*

**M. Philippe Dallier.** – Nos collègues du CRC auraient pu aller au bout de leur logique : pourquoi ne pas imposer aussi un référendum pour la création d'un EPCI ?

**Mme Éliane Assassi.** – On est allé au bout de notre logique.

**M. Philippe Dallier.** – L'exemple alsacien a certes été traumatisant, mais de là à inscrire dans la loi une obligation de consultation...

**M. René-Paul Savary.** – Et les modifications de périmètre ? C'est une compétence d'aménagement du territoire qui doit être partagée. Les élus doivent être consultés : nous le proposerons.

A propos de l'amendement Collombat, je dirai que le terme de transfert de compétence est mal choisi. Voyez le RSA ou l'APA. Comment mesurer la réalité de la compensation ?

**M. Bruno Sido.** – Dans mon département, il s'agissait de créer une commune nouvelle en fusionnant avec une autre une commune qui n'avait plus que 17 habitants ; comme elles n'étaient pas dans le même canton, il a fallu remonter jusqu'au Conseil d'État. On a failli ne pas pouvoir le faire avant les municipales alors que tout le monde était d'accord.

Je ne suis pas contre les référendums mais il ne faut pas pousser le bouchon.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – L'article 72-2 de la Constitution prévoit un transfert de ressources au temps zéro. Ensuite, tout s'organise dans la loi de finances. Pour les allocations de solidarité, le projet de loi pour 2014 prendra en compte l'effet ciseaux.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ce qui est inscrit dans la Constitution, c'est une arnaque ! Le coût des transferts évolue de façon exponentielle et la part de la compensation, on l'a vu sur l'APA, baisse. Pas de double discours, donc, sauf à entamer la confiance dans la parole de l'État.

*L'amendement n°403 n'est pas adopté.*

*L'article premier B demeure supprimé.*

## ARTICLE 2

**M. le président.** – Amendement n°138 rectifié, présenté par MM. Maurey et Détraigne et Mme Morin-Desailly.

Supprimer cet article.

**M. Yves Détraigne.** – Nous ne sommes pas favorables au rétablissement d'une clause générale de

compétence qui ne serait que symbolique au vu des moyens actuels des collectivités locales, et plus encore futurs puisque le Gouvernement s'apprête à réduire leurs dotations.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Il vaudrait la peine de se poser la question des blocs de compétence. Cela dit, la complexité étant de mise, je vous propose de suivre l'avis défavorable de la commission des lois.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Le Gouvernement est défavorable. Le corollaire de la clause de compétence générale, c'est les moyens de l'organiser, pour lui donner un sens. C'est l'esprit de la Conférence territoriale de l'action publique. Défavorable.

**M. Bruno Sido.** – Les auteurs de cet amendement méconnaissent les mécanismes qui président à la décision sur nos territoires. Chaque fois que l'État veut faire quelque chose, il s'adresse au département. Veut-on minorer l'action de certaines collectivités territoriales ? Je ne voterai pas l'amendement.

**M. René-Paul Savary.** – Président de l'association des maires de la Marne, j'apprécie l'action du département. N'allons pas fabriquer un prétexte pour que le département ne soutienne pas l'action des communes. C'est grâce à cette clause que le département de l'Aube a réussi à fixer sa population jeune, en soutenant la création d'une université technologique. Maintenons cette clause, dont département et région font d'ailleurs un usage modéré.

**M. Michel Mercier.** – Cette querelle est récurrente. C'est la loi du 16 décembre 2010 qui a supprimé la clause de compétence générale, et le Sénat l'a votée.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Dans la douleur.

**M. Michel Mercier.** – C'est toujours dans la douleur que l'on vote. Parfois aussi, que l'on défend un texte depuis le banc du Gouvernement et que l'on prend une volée de bois vert.

Le Gouvernement veut ici la « rétablir ». Mais soyons clairs : la loi de 2010 prévoyait que la Conférence territoriale pourrait bien en rétablir un équivalent. Ici, on rétablit mais, patatras, l'alinéa d'après dit le contraire. Pas de faux débat, ce que vous proposez ici, c'est la même chose que la loi de 2010. Nous aurions pu gagner du temps...

La clause de compétence générale n'a jamais existé, elle a été inventée dans des colloques. Elle est d'ailleurs placée sous le contrôle du juge, que l'on préfère à l'électeur. Foin des mauvaises querelles. Adoptons l'amendement.

**M. Jean-René Lecerf.** – Je voterai l'amendement Détraigne. La clause de compétence générale a pour vertu de permettre aux collectivités territoriales de faire des grands coups, à grand coût pour le contribuable.

*Après une épreuve à main levée déclarée douteuse,  
l'amendement n°138,  
mis aux voix par assis et levé,  
n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°404, présenté par M. Favier et les membres du groupe CRC.

Alinéa 3, première phrase

Remplacer les mots :

des communes

par les mots :

du département, des arrondissements, des cantons, des communes et la désignation de leur chef-lieu

**Mme Éliane Assassi.** – Nous sommes à la veille d'un redécoupage des limites cantonales, suite à la réforme du scrutin départemental.

**M. Philippe Dallier.** – Au lendemain, plutôt.

**Mme Éliane Assassi.** – Il n'est pas validé, que je sache.

Sous couvert de permettre aux départements la possibilité de donner leur avis sur les limites cantonales, on leur ôte le droit d'opiner sur les découpages électoraux. L'Assemblée des départements de France a lancé l'alerte et j'espère que nous saurons, ici, nous retrouver là-dessus. Les départements doivent être associés à toute modification territoriale et donner leur avis sur le choix des chefs-lieux de canton.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Défavorable. Plusieurs articles du code général des collectivités territoriales prévoient la consultation des départements : les articles L 3112-1, L 3113-1, L 3113-2, L 211-6. L'amendement est satisfait.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Même avis.

**M. Alain Richard.** – Les lanceurs d'alerte sont respectables mais ce sont parfois de fausses alertes.

**Mme Éliane Assassi.** – Allez le dire à l'ADF !

**M. Alain Richard.** – Tout le monde peut se tromper.

**Mme Éliane Assassi.** – Vous aussi.

**M. Alain Richard.** – Le corporatisme croissant au sein des collectivités territoriales m'amène à rappeler que la décision revient au législateur.

*L'amendement n°404 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°513 rectifié, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste.

Alinéas 4 à 7

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

1° La troisième partie du code est abrogée.

**Mme Hélène Lipietz.** – Si nous proposons de supprimer les départements, ce n'est pas que nous ayons une dent contre eux. Ils ont, au temps de leur création, utilement remplacé les provinces d'Ancien Régime, pour donner une cohérence au territoire, mais depuis, de l'eau a coulé sous les ponts, les strates du millefeuille se sont multipliées. Il faut se demander laquelle supprimer et le département n'a plus la même utilité.

**M. le président.** – Amendement n°514 rectifié, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste.

Alinéa 6

Supprimer cet alinéa.

**Mme Hélène Lipietz.** – Si nous ne les supprimons pas, ne leur laissons que des compétences résiduelles.

*L'amendement n°166 rectifié n'est pas défendu.*

**M. le président.** – Amendement n°575 rectifié *bis*, présenté par MM. Miquel, Krattinger, Guérini, Lozach, Boutant, Daudigny et Jeannerot, Mme Bataille et MM. Labazée et Camani.

Après l'alinéa 6

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Il donne son avis sur tous les objets sur lesquels il est consulté en vertu des lois et règlements ou dont il est saisi par les ministres et notamment sur les changements proposés aux limites territoriales du département, des arrondissements, des cantons et des communes et sur la désignation de leur chef-lieu.

**M. Gérard Miquel.** – Les gouvernements successifs ont donné au département une compétence globale dans le domaine social. Pourquoi la reconnaître ici à la région ?

*L'amendement n°49 rectifié n'est pas défendu.*

**M. le président.** – Amendement n°405, présenté par M. Favier et les membres du groupe CRC.

Alinéa 7

Supprimer cet alinéa.

**Mme Cécile Cukierman.** – La compétence générale est au fondement du principe de libre administration. C'est ce qui fait la différence entre l'administrateur lié et l' élu. Mais on ne peut s'en tenir à une compétence interstitielle. Or le texte restreint la portée de cette clause, en proposant une liste succincte de compétences.

**M. le président.** – Amendement n°406, présenté par M. Favier et les membres du groupe CRC.

Alinéa 7

Après le mot :

départemental

insérer les mots :

pour assurer la défense des intérêts de son territoire et des habitants qui y vivent

**Mme Cécile Cukierman.** – Amendement de repli. La distinction ici donnée laisse au juge la charge de trancher. Ce n'est pas satisfaisant. D'où la définition, traditionnelle, que nous proposons d'introduire ici. Nous procéderons de même, par deux amendements à venir, pour les régions.

**M. le président.** – Amendement n°408, présenté par M. Favier et les membres du groupe CRC.

Alinéas 11 et 16

Supprimer ces alinéas.

**Mme Cécile Cukierman.** – Il est défendu.

*L'amendement n°167 rectifié n'est pas défendu.*

**M. le président.** – Amendement n°576 rectifié *bis*, présenté par MM. Miquel, Krattinger, Guérini, Lozach, Boutant, Daudigny et Jeannerot, Mme Bataille et MM. Labazée et Camani.

Alinéa 11

Supprimer le mot :

social,

**M. Gérard Miquel.** – Il est défendu.

**M. le président.** – Amendement n°409, présenté par M. Favier et les membres du groupe CRC.

Alinéas 11 et 16

Remplacer les mots :

la préservation de son identité

par les mots :

la défense des intérêts de son territoire et des habitants qui y vivent

**Mme Cécile Cukierman.** – Il est défendu.

*L'amendement n°357 n'est pas défendu.*

**M. le président.** – Amendement n°358 rectifié, présenté par MM. Mézard, Barbier, Chevènement et Collombat.

Alinéa 11

Après les mots :

dans le respect

insérer les mots :

de l'unité de la République,

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La préservation des identités régionales et des langues régionales ne peut se concevoir que dans le respect du principe d'unité

de la République. Cela va de soi mais, par les temps qui courent, il convient de l'inscrire dans la loi.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Avis favorable aux amendements n°s 405, 408, 576 rectifié bis et 409, défavorable aux autres.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Le Gouvernement n'est pas favorable à la suppression des départements, qui ont toute leur place dans l'action de terrain. Ce que nous voulons, c'est faire en sorte d'éviter les redondances et favoriser les complémentarités. Défavorable donc aux amendements n°s 513 rectifié et 514 rectifié.

Avis favorable à l'amendement n°576 rectifié bis : les compétences sociales relèvent du département. Quant à l'amendement n°405, il est essentiellement symbolique. Avis défavorable. Retrait des amendements n°s 406 et 408. Avis défavorable à l'amendement n°409. Retrait de l'amendement n°358 rectifié.

**M. Bruno Sido.** – Les écologistes, pour exister ou se faire remarquer, ne sont pas à court de provocation. Madame Lipietz, êtes-vous allée au-delà du périphérique ? Vous ne connaissez assurément rien au milieu rural, qui ne peut vivre sans les départements. Je voterai contre vos amendements.

**M. Louis Nègre.** – Aujourd'hui, vous voulez supprimer les départements. Récemment, vous vouliez supprimer de fait les communes, via le suffrage universel direct. Mais par quoi les remplacerez-vous ?

**M. Gérard Miquel.** – Je ne voterai pas les amendements écologistes. Le département exerce des compétences indispensables au maintien du lien territorial, surtout dans les campagnes.

J'ai d'excellents rapports avec les Verts dans mon département. Ils me demandent même de leur faire une petite place sur ma liste... (*Rires et exclamations à droite*) Quel paradoxe ! On ne peut demander la suppression du département et vouloir y siéger ! (*Applaudissements à droite*)

**M. François Fortassin.** – C'est surréaliste. Chacun reconnaît que les départements font bien leur travail. Est-il raisonnable de détruire ce qui fonctionne ? Par quoi le remplacera-t-on ? Les écologistes ont des pensées foisonnantes qui dépassent les pauvres mortels que nous sommes... (*Rires*)

*L'amendement n°513 rectifié n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°514 rectifié.*

**M. Jean-Claude Requier.** – M. Miquel s'est trompé : l'amendement porte sur les limites des départements.

*L'amendement n°575 rectifié bis n'est pas adopté.*

*L'amendement n°405 est adopté.*

*L'amendement n°406 n'a plus d'objet.*

*L'amendement n°408 est adopté.*

*L'amendement n°576 rectifié bis n'a plus d'objet, non plus que les amendements n°s 409 et 358 rectifié.*

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Je demande que soit réservé jusqu'à demain après-midi, au retour de Mme Lebranchu, à 16 h 30, l'examen des articles et amendements de l'article 10 jusqu'à l'amendement n°51 portant article additionnel après l'article 19 bis.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** – Nous comprenons que Mme la ministre ait des obligations et soutenons cette demande.

**M. Michel Mercier.** – Cela signifie-t-il que Lyon viendra avant Paris ?

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Oui.

**M. le président.** – Tout arrive.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** – Lyon montrera encore une fois le chemin !

*La réserve est ordonnée.*

## Engagement de la procédure accélérée

**M. le président.** – En application de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée pour l'examen de la proposition de loi tendant à renforcer la lutte contre la contrefaçon, déposé sur le Bureau du Sénat le 30 septembre 2013.

*La séance est suspendue à 19 h 40.*

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-LÉONCE DUPONT,  
VICE-PRÉSIDENT

*La séance reprend à 21 h 40.*

## Action publique territoriale (Deuxième lecture – Suite)

**M. le président.** – Nous reprenons la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi modifié par l'Assemblée nationale, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Dans la discussion des articles, nous en sommes parvenus à l'examen de l'amendement n°407 au sein de l'article 2.

Discussion des articles (*Suite*)

**ARTICLE 2 (*Suite*)**

**M. le président.** – Amendement n°407, présenté par M. Favier et les membres du groupe CRC.

Après l'alinéa 10

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Il donne son avis sur tout projet de modification des limites de la région et sur ceux concernant les départements de son territoire.

**M. Christian Favier.** – Même amendement pour les régions que pour les départements : je n'y reviens pas.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Même avis défavorable.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – De même.

*L'amendement n°407 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°512 rectifié, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste.

Après l'alinéa 11

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Il établit pour la région un Agenda 21 prévu au IV de l'article L. 110-1 du code de l'environnement

**Mme Hélène Lipietz.** – Dix-neuf régions sur vingt-sept possèdent déjà un Agenda 21 ; il faut inciter celles qui ne l'ont pas encore fait à s'en doter.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Je connais des départements, des villes qui ont leur Agenda 21 et n'ont rien à envier à leur région. Confier une exclusivité à celle-ci ne paraît pas nécessaire. Défavorable.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Même avis : dix-neuf régions l'ont déjà fait spontanément. Pourquoi obliger ?

*L'amendement n°512 rectifié n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°191, présenté par M. Collomb.

Alinéa 12

Après les mots :

de développement économique et d'innovation

insérer les mots :

ainsi que de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche

**M. Gérard Collomb.** – Il s'agit d'un amendement de cohérence avec l'alinéa 80 de l'article 20 et l'alinéa 26 de l'article 31 qui confient respectivement à

la Métropole de Lyon et aux métropoles la compétence en matière de programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Favorable.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Nous nous étions interrogés : l'amendement n'est-il pas en contradiction avec l'alinéa 80 de l'article 20 ? Mais le président de la commission m'a convaincue d'émettre un avis de sagesse.

*L'amendement n°191 est adopté.*

*L'amendement n°301 n'est pas défendu, non plus que les amendements n°300 et 381 rectifié.*

**M. le président.** – Amendement n°410, présenté par M. Favier et les membres du groupe CRC.

Alinéas 19 à 25

Supprimer ces alinéas.

**M. Christian Favier.** – Tout transfert de compétences et toute délégation de compétences de l'État vers une collectivité territoriale doit demeurer du domaine de la loi afin d'assurer l'égalité des citoyens sur l'ensemble du territoire national. C'est aussi une question de visibilité pour les citoyens.

On ne peut accepter que l'État puisse déléguer des compétences à un EPCI, qui n'est pas une collectivité territoriale de plein exercice. Il n'administre, de par la loi, que les compétences que les communes membres lui délèguent ; il ne dispose pas du statut juridique lui permettant de passer convention avec l'État.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Libre administration signifie liberté contractuelle. Nous avons milité pour que les conférences territoriales, chères au président Sueur, soient le plus souple possible. Dès lors que le contrat est librement consenti et dès lors que la collectivité exercera une compétence d'État, au nom de l'État et pour le compte de l'État, je ne puis être favorable.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Avis défavorable. Le dispositif arrêté donne toute garantie. La délégation est faite au nom de l'État et la convention librement consentie : pas de difficulté, donc. Ce type de délégation aux EPCI existe d'ailleurs déjà pour les aides à la pierre.

*L'amendement n°410 n'est pas adopté.*

*L'article 2, modifié, est adopté.*

**ARTICLE 2 BIS**

**M. le président.** – Amendement n°572 rectifié ter, présenté par MM. Rome, Boutant et Camani, Mme Rossignol, MM. Jeannerot, Kerdraon, Eblé, Chastan, Vairetto et Krattinger, Mme Klès et MM. Hérisson, Godefroy, Pointereau et P. Leroy.

Supprimer cet article.

**M. Michel Boutant.** – Nous demandons la suppression de cet article qui précise que « lorsque le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire comprend un volet consacré à l'aménagement numérique, ce volet tient lieu de schéma directeur territorial d'aménagement numérique, au sens de l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales ».

Le nombre de départements couverts par un schéma directeur territorial approuvé est passé rapidement de cinquante à quatre-vingt-sept -dont soixante-sept par l'échelon départemental. Les schémas des deux régions monodépartementales de la Guadeloupe et de la Martinique sont en cours. On peut dès lors estimer que la quasi-totalité des territoires seront couverts par un schéma approuvé au moment de la promulgation de la présente loi. N'oublions pas que les aides du FSN sont conditionnées à la conformité des projets avec les schémas territoriaux. Cet article pourrait freiner le plan France Très Haut Débit.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – La compétence aménagement du territoire est dévolue par la loi à la région. Il n'est pas anormal qu'un schéma régional puisse décliner un volet numérique, et légitime qu'en matière d'aménagement numérique, le chef de filat revienne aux départements. Avec l'amendement, on ne s'en sort pas. Avis défavorable.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Le sujet est complexe parce que la compétence est partagée. Le Gouvernement a entendu la voix des régions, qui réclament un schéma régional, mais aussi celle des départements, qui se sont beaucoup impliqués. Le sujet doit encore être clarifié. La négociation aura lieu dans le cadre des conférences territoriales, selon les situations locales. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de votre assemblée.

**M. Bruno Sido.** – Je sais, monsieur le président, que vous me comprendrez car nous avons pris, localement, les mêmes initiatives. Souvent, les départements ont pris de l'avance et élaboré des schémas.

**M. Louis Nègre.** – Pas toujours...

**M. Bruno Sido.** – Certains départements se sont lourdement impliqués. Je ne comprends donc pas cet amendement. L'aménagement numérique n'est pas un simple volet de l'aménagement du territoire. Il y faut beaucoup de travail et de ténacité.

**M. Michel Mercier.** – Et d'argent !

**M. Bruno Sido.** – Tout ce qui facilite l'aménagement numérique du territoire doit être soutenu.

**M. André Reichardt.** – Comme premier vice-président de la région Alsace et grand cumulard

(sourires), je dois dire que si la région n'avait pas fait son travail, notre avance numérique ne serait pas ce qu'elle est. Pour moi, la compétence relève de la région. Cela est cohérent avec la compétence d'aménagement, de développement durable et de développement économique qu'elle détient. Cela étant, il serait souhaitable qu'on laisse aux uns et aux autres la latitude de participer à un schéma mis en œuvre par la région. Les situations sont très disparates dans le pays, mais je ne puis souscrire à cet amendement.

**M. Michel Boutant.** – Cet amendement vise à supprimer une disposition introduite à l'Assemblée nationale. Les schémas directeurs ont été institués par la loi et on veut y substituer un éventuel volet du schéma régional. Je rappelle que plus de 90 % des départements sont engagés et que la question des financements est liée aux schémas départementaux.

**M. Vincent Eblé.** – Je suis tout à fait favorable à cet amendement. La loi dispose que toutes les collectivités ont capacité d'agir en matière de construction de réseaux de télécommunication numérique. Pourquoi y revenir, sachant que cela fonctionne bien ?

**M. Michel Mercier.** – Je fais miennes ces explications.

*L'amendement n°572 rectifié ter est adopté.*

*L'article 2 bis est supprimé.*

### ARTICLE 3

*L'amendement n°304 n'est pas défendu.*

**M. le président.** – Amendement n°411, présenté par M. Favier et les membres du groupe CRC.

Alinéas 2, 12 et 17

Remplacer les mots :

d'organiser

par les mots :

de coordonner

**M. Christian Favier.** – La notion de chef de file, insuffisamment définie, peut prêter à interprétations multiples ; elle ouvre la voie à de nombreux contentieux.

Qui plus est, donner à la région, au département ou à la commune la compétence d'organiser, dans certains domaines, les modalités de l'action des autres collectivités territoriales est contraire au principe de libre administration et au principe constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité sur une autre.

Malgré tout, comme il est nécessaire de coordonner les politiques publiques au niveau local, mieux vaut préciser que chacun des échelons coordonne ses actions avec celles des autres collectivités, sans aller plus loin.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Ne revenons pas au débat de juin. Si nous adoptons cet amendement, nous contreviendrions au cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui définit le rôle du chef de file, comme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Il n'y a aucune raison de modifier le dispositif, nous reprenons les termes de la Constitution.

*L'amendement n°411 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°50 rectifié n'est pas défendu.*

**M. le président.** – Amendement n°499 rectifié, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste.

I. - Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

« 1° A l'aménagement, au développement durable et à la solidarité des territoires ;

II. - En conséquence, alinéa 15

Supprimer cet alinéa.

**Mme Hélène Lipietz.** – La solidarité des territoires est consubstantielle de la compétence d'aménagement et de développement durable du territoire que le législateur a déjà attribuée aux régions. Il ne s'agit pas de la solidarité de proximité, exercée aujourd'hui par les départements.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Le département est chef de file pour la solidarité des territoires. Défavorable.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Même avis.

*L'amendement n°499 rectifié n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°40 rectifié, présenté par M. Reichardt, Mme Morin-Desailly, M. Couderc, Mmes Sittler et Boog et M. Bockel.

I. – Alinéa 4

Rétablir cet alinéa dans la rédaction suivante :

« 2° A l'aménagement numérique ;

II. – Alinéa 16

Supprimer cet alinéa.

**M. André Reichardt.** – Par souci de cohérence, puisque la région se voit confier les compétences relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire, et surtout celles relatives au développement économique, il convient de lui confier également l'aménagement numérique.

La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune. On n'interdit pas aux départements d'intervenir mais il faut

bien un schéma régional : le numérique ne s'arrête pas aux frontières du département.

**M. Michel Mercier.** – Pas plus à celles de la région !

**M. André Reichardt.** – M. Mercier veut-il confier la compétence à l'État ? Dans un souci de cohérence, confions le chef de filat aux régions.

*L'amendement n°302 n'est pas défendu.*

**M. le président.** – Amendement n°573 rectifié ter, présenté par M. Rome, Mme Rossignol, MM. Vairetto, Boutant, Eblé, Kerdraon, Krattinger, Camani, Chastan et Jeannerot, Mme Klès et MM. Hérissou, Pointereau, Godefroy et P. Leroy.

Alinéa 16

Supprimer cet alinéa.

**M. Vincent Eblé.** – Il ne peut y avoir de projet ambitieux d'aménagement numérique sans la participation financière de tous les échelons -en Ile-de-France, c'est 50/50. Chacun d'eux étant appelé à participer, il a davantage de poids dans la négociation sur les priorités et la cohérence de l'ensemble. Il vaut mieux faire confiance en l'intelligence des négociations locales que braquer une catégorie d'acteurs par une disposition qui affecterait le chef de filat à un niveau ou à un autre.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Le chef de file organise les modalités de l'action commune. A lui d'organiser le tour de table. Rien ne contredit l'objectif poursuivi par ces amendements. Défavorable.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Sagesse, par souci de cohérence. Le numérique fait partie, c'est indéniable, de l'action économique.

**M. Bruno Sido.** – Le numérique n'est pas affaire de discours mais d'ingénierie financière et technique. Le téléphone cuivre a été développé sur l'architecture départementale, il serait logique que le numérique se cale peu ou prou sur cette architecture. C'est une question technique, les ingénieurs ont la parole. Il ne s'agit pas de savoir quelle collectivité territoriale va tirer les marrons du feu. C'est des besoins des citoyens qu'il s'agit. Les départements se sont lancés les premiers et sont les plus efficaces. Rien de les empêche d'ailleurs de se rapprocher d'autres départements, comme nous l'avons fait. Cela ne veut pas dire que la région, l'Europe et les intercommunalités ne peuvent participer financièrement. Mais encore une fois, la question est avant tout technique.

L'obstacle majeur est administratif et réglementaire. L'Arcep devrait l'assouplir. Nous sommes des défricheurs, les départements sont réactifs ; ce sont eux qui peuvent aller au plus vite aux objectifs fixés par l'État.

**M. André Reichardt.** – Ce n'est pas porter préjudice au département que de dire que le schéma

d'aménagement numérique doit avoir, pour le moins, un périmètre régional. Imaginons une région comptant huit départements, qui tirent chacun dans son coin. Dans ma petite région, les deux départements ont choisi une option technique différente... Cela ne tient pas.

C'est l'instance régionale qui est la mieux à même de coordonner l'action. Et je souscris à l'amendement à venir : il faut de la cohérence à l'aménagement. Le département est déjà plombé par sa compétence sociale, quand la région a déjà compétence en matière d'aménagement du territoire.

**M. Alain Richard.** – La proposition de M. Eblé est sage. Cette discussion est vaine. Il ne s'agit que de faire travailler ensemble des gens qui ont décidé de travailler ensemble... Le chef de file, qui n'a aucun pouvoir de décision, ne peut rien face à des départements qui ne le veulent pas. Ce n'est pas un élément d'autorité. Comme nous l'avons fait en première lecture sur le tourisme, quand une controverse a un caractère symbolique, identitaire, et que personne ne peut trancher, le mieux est qu'il n'y ait pas de chef de file.

*L'amendement n°40 rectifié n'est pas adopté.*

*L'amendement n°573 rectifié ter est adopté.*

*L'amendement n°168 rectifié n'est pas défendu.*

**M. le président.** – Amendement n°577 rectifié, présenté par MM. Miquel, Krattinger, Guérini, Lozach, Boutant, Daudigny et Jeannerot, Mme Bataille et M. Labazée.

Alinéa 5

Supprimer cet alinéa.

**M. Gérard Miquel.** – Depuis 1985, les départements sont compétents pour mettre en œuvre des politiques en faveur des espaces naturels sensibles. A ce jour, quatre-vingt-dix-neuf départements ont voté la taxe et mènent une politique de protection sur leur territoire. Plus de 200 000 hectares de nature sont protégés, soit plus de 4 000 sites.

Outre la politique des espaces naturels sensibles *stricto sensu*, les départements interviennent également dans le domaine de la biodiversité, du financement des PNR aux atlas et autres observatoires de la biodiversité et des paysages en passant par des programmes de recherche ou l'intégration de la dimension biodiversité dans leurs projets routiers. Ils interviennent également dans le grand cycle de l'eau ou la gestion et l'animation de maisons de la nature.

Il n'est pas, en conséquence, opportun de définir en ces domaines un chef de filat à l'échelon régional ; les politiques doivent rester dans le champ des compétences partagées. La loi cadre sur la biodiversité doit être l'occasion de préciser les

compétences des collectivités territoriales : ne l'anticipons pas.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Défavorable. On a confié en juin la biodiversité à la région...

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Même avis.

**M. Jean-Claude Lenoir.** – On ne cesse de dériver vers la région... Cela se traduit, notamment, par une demande d'avis fin juin sur divers schémas, le schéma éolien, demain le schéma climat-énergie. On nous oblige ainsi à travailler quand nos services sont dégarnis, sur des documents fort épais ; et si on ne répond pas dans les temps, il est convenu que l'on a consenti...

Tout cela nous éloigne du terrain. Si l'on admet que la région s'occupe de la biodiversité, attendez-vous à recevoir, en juin, une demande d'avis sur un schéma concocté par des fonctionnaires qui se sont penchés des mois sur la vie des grenouilles et nous envoient un projet tout ficelé...

**M. Gérard Miquel.** – Voilà un sujet qui témoigne de la volonté recentralisatrice de certains. Pourquoi ôter aux départements leur rôle prépondérant en la matière ? Ont-ils mal travaillé ? Ils gèrent les routes sans défaillir, y compris les routes nationales qu'on leur a généreusement octroyées. Veut-on susciter, pour la biodiversité, les mêmes difficultés que l'on a déjà avec les Dreal ? Je plaide pour que l'on maintienne la proximité. Ce qui n'interdit pas à la région d'intervenir en partenariat.

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Très bien !

*L'amendement n°577 rectifié est adopté.*

*L'amendement n°256 n'est pas défendu.*

*L'amendement n°29 est retiré.*

*L'amendement n°169 rectifié n'est pas défendu.*

**M. le président.** – Amendement n°578 rectifié, présenté par MM. Miquel, Krattinger, Guérini, Lozach, Boutant et Daudigny, Mme Bataille et M. Labazée.

Alinéa 10

Supprimer cet alinéa.

**M. Gérard Miquel.** – Afin d'assurer une véritable complémentarité entre les divers modes de transport, il importe que les différentes autorités organisatrices de transport situées sur le territoire régional soient pleinement associées à la définition des schémas de coordination. L'élaboration d'un schéma régional de l'intermodalité n'offre pas les mêmes garanties d'association et, partant, d'efficacité. En conséquence, il n'apparaît pas opportun de confier aux régions le chef de filat en matière d'organisation et de complémentarité des modes de transport.

**M. le président.** – Amendement n°369 rectifié, présenté par MM. Mézard, Collombat, Alfonsi, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Collin et Fortassin, Mme Laborde et MM. Mazars, Plancade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi.

Alinéa 10

Compléter cet alinéa par les mots :

, y compris les services réguliers non urbains desservant deux régions ou plus de deux régions

**M. Jacques Mézard.** – Cet amendement, très attendu par les transporteurs de personnes, vise à renforcer la capacité des régions à mettre en place des lignes interrégionales de transports terrestres routiers de voyageurs, qui sont une vraie alternative et méritent d'être dynamisés. Alors que bien des services desservent des régions limitrophes, la compétence de la région est strictement limitée au périmètre régional.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – La commission est défavorable à l'amendement n°578 rectifié, qui heurte frontalement la compétence régionale. Elle est prête, en revanche, à accepter l'amendement n°369 rectifié.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Même avis sur l'amendement n°578 rectifié : le périmètre régional assure la cohérence. Et les Conférences territoriales, encore une fois, seront le lieu où s'accorder. Retrait ?

L'amendement n°369 rectifié apporte une précision, mais sur une compétence déjà exclusive. Sagesse.

**M. Dominique de Legge.** – Vous avez voulu rétablir la clause de compétence générale et voilà que vous revenez dessus à travers ces amendements. Quand je vois que le conseil général du Finistère réhabilite la route entre Quimper et Brest et que, dans le même temps, le conseil régional modernise la voie ferroviaire... Brest-Quimper, je me dis qu'il y a un problème... En matière de transports, l'échelon régional est le plus pertinent.

**M. André Reichardt.** – L'échelon régional s'impose en effet. Il ne s'agit pas de tout enrégimenter mais d'organiser l'exercice des compétences. Je ne voterai pas l'amendement n°578 rectifié.

**M. Bruno Sido.** – Les départements gèrent le transport scolaire, le plus important. Il s'agit ici d'autre chose. Le fer relève des régions, la route plutôt des départements. Qui dit chef de filat ne dit pas caporalisme : il s'agit de discuter. Si une collectivité ne joue pas complètement son rôle, la clause de compétence générale permet à une autre d'y suppléer.

**M. Michel Mercier.** – Ce sont d'abord les agglomérations qui organisent les transports de voyageurs, mais on ne parle pas d'elles... On est à côté de la plaque. Le chef de filat, ce n'est rien.

*L'amendement n°578 rectifié n'est pas adopté.*

*L'amendement n°369 rectifié est adopté.*

*L'amendement n°305 n'est pas défendu.*

**M. le président.** – Amendement n°593, présenté par M. Vandierendonck, au nom de la commission des lois.

Alinéa 13

Remplacer les mots :

et à l'action sociale concourant à la réduction

par les mots :

et à la résorption

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Amendement rédactionnel.

*L'amendement n°593, accepté par le Gouvernement, est adopté.*

*L'amendement n°170 rectifié n'est pas défendu.*

**M. le président.** – Amendement n°188 rectifié, présenté par MM. Namy, Amoudry, Dubois, Tandonnet, Jarlier, Roche, Mercier, Guerriau et Capocanellas et Mme Férat.

Après l'alinéa 16

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Il est consulté par la région en préalable à l'élaboration du contrat de plan conclu entre l'État et la région en application de la loi n°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification afin de tenir compte des spécificités de son territoire.

**M. Michel Mercier.** – Puisque les départements participent au financement de contrats de plan, ils doivent être associés à leur conception.

**M. le président.** – Amendement identique n°412, présenté par M. Favier et les membres du groupe CRC.

**Mme Cécile Cukierman.** – En effet, les spécificités de chaque département doivent être prises en compte. Cet article montre ici son ambiguïté. Les compétences non explicitement attribuées aux départements peuvent être considérées comme leur étant retirées...

Les articles suivants prévoient la consultation des communautés urbaines et métropoles. Les départements ont-ils moins d'importance ? Beaucoup le pensent ; nous, non. Rétablissons l'équilibre entre départements et régions, dans l'intérêt de ceux qui y vivent.

**M. le président.** – Amendement identique n°579 rectifié *bis*, présenté par MM. Miquel, Krattinger, Guérini, Lozach, Boutant, Daudigny et Jeannerot, Mme Bataille et MM. Labazée et Camani.

**M. Gérard Miquel.** – Les départements sont cantonnés au rôle de financeurs en dernier ressort... Nous souhaitons une approche plus territorialisée des

politiques de développement et d'aménagement du territoire.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Y a-t-il un représentant de l'ARF dans la salle ? (*Sourires*) Je le cherche en vain.

Pour ma part, j'ai toujours vu consulter les départements. J'avoue avoir sous-estimé l'état de déliquescence du dialogue entre collectivités territoriales. Si ces amendements nous rassurent, pourquoi pas, mais ce n'est pas glorieux.

**M. le président.** – Donc votre avis est favorable ?

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** Je me convertis ! (*Rires*)

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Le 11 septembre, le Premier ministre présidait le lancement des travaux de préparation des contrats de plan. Il a dit haut et clair qu'il allait de soi que les départements seraient consultés. Avis favorable.

**M. Bruno Sido.** – Vice-président du conseil régional de Champagne-Ardenne, j'ai négocié un contrat de plan en 2008. A cette époque, je n'étais pas encore sénateur mais j'étais à la fois président du conseil général et conseiller régional ; je considère que mon département en a profité. Les discussions furent riches mais ce n'est pas toujours le cas. Je propose, pour ma part, que les départements cosignent les contrats de plan. On leur demande bien de mettre la main à la poche...

*Les amendements identiques  
n<sup>os</sup> 188 rectifié, 412 et 579 rectifié bis sont adoptés.*

**M. le président.** – C'est l'unanimité.

Amendement n°140 rectifié, présenté par MM. Maurey, Dubois et Détraigne, Mme Morin-Desailly, MM. Amoudry, Tandonnet, Merceron, Namy et Guerriau et Mme Gourault.

Alinéa 18

Supprimer cet alinéa.

**M. Yves Détraigne.** – Les communes ou les communautés de communes ne seront pas en capacité d'assumer le chef de filat en matière de mobilité durable : cela nécessite une expertise spécifique et des moyens dont elles ne disposent pas.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Il m'a semblé intéressant de prévoir un chef de filat le plus large possible pour le bloc communal. Il est bien normal que les maires aient un droit de regard sur l'action menée dans leur territoire. L'AMF a approuvé cette disposition.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Même avis.

**M. André Reichardt.** – Les communes préféreraient être sûres d'être compétentes en matière d'urbanisme...

**Mlle Sophie Joissains.** – La mobilité durable intéresse les communes, comme bien d'autres choses.

**M. Louis Nègre.** – La mobilité durable relève du quotidien. Les communes sont bien placées pour la gérer.

**M. Yves Détraigne.** – Je ne suis pas obtus.

*L'amendement n°140 est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°30, présenté par Mlle Joissains.

Alinéas 19 à 21

Rédiger ainsi ces alinéas :

« 2° À l'aménagement local ;

« 3° À l'offre et l'accès aux services publics de proximité ;

« 4° À la transition énergétique.

**Mlle Sophie Joissains.** – Les communes et les intercommunalités ne peuvent être cantonnées à la mise en œuvre de mesures décidées par d'autres. L'aménagement local, les services publics de proximité, la transition énergétique intéressent directement les maires. Imaginez un parc social vétuste : le maire doit pouvoir répondre à la demande de ses administrés.

*L'amendement n°139 rectifié est retiré.*

*L'amendement n°171 rectifié n'est pas défendu.*

**M. le président.** – Amendement n°580 rectifié *bis*, présenté par MM. Miquel, Krattinger, Guérini, Lozach, Boutant, Daudigny et Jeannerot, Mme Bataille et MM. Labazée et Camani.

Alinéa 19

Supprimer cet alinéa.

**M. Gérard Miquel.** – Le deuxième projet de loi de la réforme territoriale faisant du département, en lien avec l'État, la collectivité responsable de l'accessibilité des services au public, il n'est pas cohérent d'attribuer aux communes la qualité de chef de file en la matière.

Il faut prendre en compte la différence entre les collectivités locales : certaines communes ou communautés de commune ont une taille suffisante mais, dans certaines régions rurales où la plupart des communes n'ont que quelques centaines d'habitants, il faut bien que le département joue un rôle essentiel. Une petite commune ne peut à elle seule veiller aux services publics de proximité.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – L'amendement n°30 est satisfait par la rédaction de la commission, sauf pour le climat et l'énergie mais c'est parce que la notion de transition énergétique n'est pas juridique. Quant à l'amendement n°580 rectifié *bis*, il est normal que le maire soit consulté. Loin de moi l'idée de nier l'action des départements mais le chef de file pourra organiser, avec les maîtres d'œuvre, une

discussion où il sera entendu. Nous examinerons bientôt la loi Alur et je vous entends insister sur le pouvoir du maire en matière de droit de construire...

Peut-être que, sur ce point, vous pourriez lâcher un peu de lest.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Avis défavorable à l'amendement n°30. La transition énergétique est un objectif, non une compétence.

Nous avons pensé confier aux départements le soin de l'accessibilité des services publics. Toutefois, j'ai entendu le rapporteur et je m'en remets à votre sagesse sur l'amendement n°580 rectifié *bis*.

**Mlle Sophie Joissains.** – Puisque la transition énergétique est un objectif et pas une compétence, les communes peuvent sans problème s'en saisir. Je peux donc retirer mon amendement.

*L'amendement n°30 est retiré.*

**M. Bruno Sido.** – A force de discuter ici en *gentlemen*, nous finissons par nous comprendre mais, sur le terrain, le chef de file, c'est le patron. Voilà ce que les préfets répondent aux élus ! Tout cela a des conséquences lourdes.

**M. Louis Nègre.** – Si l'on ôte au bloc communal la compétence sur l'accessibilité du service public, que lui restera-t-il ?

**M. André Reichardt.** – La commune est la cellule de base de notre société. Nos citoyens se tournent naturellement vers leur maire et la commune sait trouver les bons partenaires. Elle doit être chef de file.

*L'amendement n°580 rectifié bis n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°413, présenté par M. Favier et les membres du groupe CRC.

Alinéa 22

Rétablir cet alinéa dans la rédaction suivante :

« III *bis*. - La mission de chef de filât ne peut avoir pour effet l'établissement ou l'exercice d'une tutelle du chef de file, sous quelque forme que ce soit, sur les autres collectivités territoriales.

**M. Christian Favier.** – Les missions du chef de file doivent être mieux définies, pour rassurer M. Sido. L'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre mérite d'être rappelée.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Avis défavorable : c'est déclamatoire.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Cet amendement ne fait que répéter ce qui est écrit dans la Constitution. Retrait.

**M. Bruno Sido.** – Je parlais généralement. Mme la ministre fut préfète, elle est bien placée pour savoir que les services de la préfecture s'appuient sur les circulaires. Je fus rapporteur de la loi Grenelle. Entre ce qui fut dit dans l'hémicycle et ce qui est fait sur le

terrain, c'est le jour et la nuit ! On aura beau voter tout ce qu'on voudra... (*M. Alain Richard conteste*) Dans l'Est, ce que dit le préfet est parole d'Évangile ! Le chef de file sera le patron.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** – Une circulaire ne peut être contraire à la Constitution...

**M. Michel Mercier.** – Cet amendement serait supprimé à l'Assemblée nationale. C'est à vous, madame la ministre, qu'il appartient d'expliquer aux préfets ce qu'est un chef de file, au vu de la Constitution et de la jurisprudence.

**M. Bruno Sido.** – Parfaitement.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** – Les préfets connaissent la Constitution.

**M. Christian Favier.** – On voit à quel point cette notion de chef de file est floue. Il faudra être vigilant.

*L'amendement n°413 est retiré.*

*L'amendement n°127 n'est pas défendu, non plus que l'amendement n°314.*

**M. le président.** – Amendement n°375 rectifié, présenté par MM. Requier, Mézard, Collombat, Alfonsi, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Collin et Fortassin, Mme Laborde et MM. Mazars, Placade, Tropeano, Vall et Vendasi.

Alinéa 23

Remplacer les mots :

et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

par les mots :

et de leurs groupements

**M. Jean-Claude Requier.** – Le premier paragraphe de l'article L. 1111-9 énumère les compétences pour l'exercice desquelles la région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, le IV de cet article prévoyant que ces modalités doivent être débattues par la Conférence territoriale de l'action publique prévue à l'article L. 1111-9-1.

Cette conférence a donc vocation à débattre de l'exercice des compétences de toutes les collectivités territoriales.

*L'amendement n°375 rectifié, accepté par la commission et le Gouvernement, est adopté.*

*L'amendement n°567 n'est pas défendu, non plus que l'amendement n°303.*

**M. le président.** – Amendement n°500 rectifié, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste.

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

« .... - La qualité de chef de file, lorsqu'elle est reconnue à une collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération intercommunale, inclut la capacité à adopter des documents à portée prescriptive, opposables à l'ensemble des acteurs intervenant dans ces domaines. La portée prescriptive des schémas et documents élaborés dans ce cadre implique notamment une obligation de compatibilité des documents établis aux échelons inférieurs avec les règles qui y figurent.

« Ces documents à portée prescriptive sont élaborés en concertation avec les collectivités et établissements concernés. »

**Mme Hélène Lipietz.** – Jusqu'où va le pouvoir du chef de file ? Un peu par provocation, nous proposons qu'il puisse adopter des documents prescriptifs. Les schémas s'accumulent. Il faudrait donc s'entendre sur une définition précise du chef de filat. Cela dit, je retire l'amendement.

*L'amendement n°500 rectifié est retiré.*

*L'article 3, modifié, est adopté.*

#### ARTICLE 4

**M. le président.** – Amendement n°359 rectifié, présenté par MM. Mézard, Alfonsi, Barbier, Baylet, Collin, Collombat et Fortassin, Mme Laborde et MM. Plancade, Requier, Tropeano, Vall, Vendasi, Bertrand et C. Bourquin.

Supprimer cet article.

**M. Jacques Mézard.** – Cet amendement n'a rien de provocateur. Nous sommes hostiles à ces conférences. Ceux qui seront encore élus locaux perdront leur temps en réunion, dans des conditions bien floues. Encore une usine à gaz qui ne fabriquera pas beaucoup de gaz. D'un côté, la clause de compétence générale et le principe de libre administration. De l'autre, des chefs de file. Et l'on essaie de faire fonctionner tout cela au sein de vagues conférences...

Tout cela parce qu'aucun gouvernement ne peut imposer une simplification radicale.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – Il n'est tout de même pas inutile de se réunir pour organiser l'action commune. Mais nous avons choisi un format *light*. M. de Legge nous a montré que de telles discussions existaient déjà.

**M. Dominique de Legge.** – Ce n'est pas ce que j'ai dit. Nous nous sommes mal compris !

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Quelle est la philosophie, notre sagesse ? Le rétablissement de la clause de compétence générale, traduction de la réalité, impose de rompre avec le désordre. Au sein de ces conférences, les élus pourront s'entendre sur leur action commune.

Mutualisation, coordination, intelligence des territoires, c'est ainsi que l'on trouvera des solutions adaptées aux problèmes locaux. Nous réaffirmons le principe d'unicité de la République, mais on ne rencontre pas les mêmes problèmes en Alsace et dans les Pyrénées. La solution trouvée par la commission des lois est bonne. La CTAP sera un lieu de débat. L'État y sera présent.

Je tiens à dire que les préfets appliquent les circulaires conformément à la Constitution.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Ce que vous avez dit correspond à ce que souhaite la commission des lois, pas au texte initial qui créait un monstre technocratique mettant tout le monde sous tutelle. Une instance de concertation est utile. Mais M. Mézard a raison de dire que la réunionite est une plaie. Vu la position de l'Assemblée nationale, il serait plus sage que le Sénat vote la version allégée du rapporteur.

**M. Dominique de Legge.** – Cette CTAP illustre l'incapacité du Gouvernement à choisir. Puisque la loi ne dira pas qui fait quoi, il faudra se mettre d'accord localement. Mais une CTAP présidée par la région signe l'affaiblissement des départements.

En première lecture, vous avez accepté mon amendement. Dans le principe, cette CTAP va plutôt dans le bon sens. Mais la loi a-t-elle vocation à énumérer toutes les instances de dialogue ? On a déjà créé de telles instances, sans en passer par la loi, nous l'avons vu en Bretagne, avec Mme Lebranchu et M. Le Drian. Le rapporteur nous a laissé entendre qu'il avait vidé cette conférence territoriale de tout son sens...

Une réflexion de praticien, enfin. Entre centralisme d'État et centralisme régional, je ne balance guère : le centralisme d'État a l'avantage d'être un peu plus éloigné. (*On s'amuse sur les bancs CRC*) Dès lors que vous préemptez la présidence, c'est que ce n'est pas un lieu de dialogue.

**M. Bruno Sido.** – M. de Legge a visé là où cela fait mal. Il ne se passe pas n'importe quoi sur les territoires, ne noircissez pas le tableau. Je comprends mal les termes de cet article 4. Qu'est-ce que cette « délégation » et qu'est-ce que débattre « de tout sujet » : c'est le café du commerce ! Le président de région présidera ? Mais on sait qu'il est coraqué par le préfet de région ! Ce n'est pas admissible. Je voterai l'amendement Mézard.

**M. Louis Nègre.** – Cette confiance territoriale est nécessaire dès lors que l'on donne compétence générale à tout le monde. Il faut un lieu pour se retrouver. Soit. Pour qu'il y ait un débat. Soit. Mais la Conférence rendra des avis : il y aura donc des votes.

Pourquoi, dès lors, le président ne serait-il pas un membre élu de cette Conférence ? Et une fois l'avis rendu, que se passera-t-il ? Comment l'imposer à ceux qui ne l'ont pas suivi ? Il faudra, inévitablement, être directif. D'où les inquiétudes.

**M. Yves Détraigne.** – Dès cet article 4 -et il y en a 59 !-, la complexité apparaît telle qu'il faut instituer une Conférence territoriale pour coordonner. Modernisation de l'action publique territoriale ? Mieux vaudrait parler de complexification de l'action publique territoriale, comme je le proposerai *in fine* ! Ce texte réunit des dispositions disparates et voilà à quoi l'on aboutit d'emblée. Alors que les moyens des collectivités territoriales se réduisent, on augmente les charges de fonctionnement. Et les élus locaux vont devenir des professionnels : ils vont passer leur temps en réunion. Néanmoins je ne voterai pas contre cette disposition -ni pour l'amendement.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** – Il y a, dans ce débat, bien des stéréotypes. Qu'une instance à caractère régionale soit présidée par le président de région n'a rien d'inacceptable. D'autant que c'est seulement un lieu de dialogue. Comme vous tous, j'ai reçu des tombereaux d'amendements proposés par les départements et les régions. Et l'on voit le débat se cliver entre ceux qui exercent des fonctions départementales et ceux qui exercent des fonctions régionales.

Pour moi, je ne suis l'ennemi ni des départements ni des régions. Je partage ce qu'a dit M. Hyst : la première version de cette Conférence territoriale était inacceptable car c'était une nouvelle instance de décision, qui n'a pas lieu d'être. Les complémentarités peuvent se trouver librement. Les collectivités territoriales ont coutume de travailler ensemble. Je vais m'abstenir sur cet amendement.

Mme la ministre a parlé de l'unité de la République, mais elle va de pair avec les libertés locales. Et quand il y a partage, on peut trouver tout naturellement le lieu pour en parler. Notre rapporteur a fait un gros travail pour assouplir ce qui était d'abord coercitif. La Conférence débat, organisant librement ses travaux. Rien là d'irrecevable, rien non plus qui ait une grande force législative...

Songez à la CMP. (*M. Jean-Jacques Hyst approuve*) Il faudra trouver des compromis. Si l'on adopte la rédaction de la commission et que la CMP la retient, cela me paraît acceptable.

Si, en revanche, on sortait avec un texte proche de ce qui nous a été proposé en première lecture, ce serait un recul : nous étions parvenus à un vrai compromis, respectant les libertés locales.

**M. André Reichardt.** – Je suis perplexe sur cette conférence. Je rends hommage au travail de la commission des lois... dont je fais partie. Charité bien ordonnée commence par soi-même.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** – Absolument !

**M. André Reichardt.** – Mais surtout au travail de son rapporteur. Cependant, ne va-t-on pas créer une gouvernance supplémentaire dans le paysage, à l'heure où l'on recherche la simplification ? Je crains

que les maires comprennent mal certains aspects de ce texte.

Qu'est-ce qu'un chef de file, sinon celui qui sera chargé de coordonner l'action des collectivités entre elles ? Dès lors, à quoi bon cette Conférence ?

En Alsace, l'alinéa 4, qui prévoit que la Conférence débat de la coordination des relations transfrontalières avec les collectivités étrangères, va ajouter une instance aux trois qui existent déjà : la Conférence du Rhin supérieur, le Conseil rhénan, la Région métropolitaine du Rhin supérieur.

A quoi bon une conférence supplémentaire ? Le paysage institutionnel est déjà assez compliqué. Laissez-nous faire un peu !

**M. Gérard Miquel.** – Dans ma région, on a déjà expérimenté une sorte de conférence territoriale. Je n'ai pas eu la sensation d'y être bien utile et de rapporter des résultats probants. Il n'en va pas de même quand je discute avec mon président de région. Des grandes assemblées pléthoriques, il ne ressort pas grand-chose d'autre que des discours. Je préfère l'efficacité. Voilà pourquoi je m'abstiendrai.

**M. René Vandierendonck, rapporteur.** – On a voté une version allégée en première lecture. J'ai profondément modifié ce qui nous revenait de l'Assemblée nationale, qui était inacceptable, sans toucher cependant à la question de la présidence, ou à la représentation de certaines strates : il faut faire des compromis. Mettons-nous d'accord le plus largement possible sur cette version, assouplie, même si certains la trouvent encore un peu trop rigide.

**M. Jacques Mézard.** – Cette Conférence est un pis-aller qui couronne une série de renoncements. Un dispositif allégé ? Soit, pour éviter que l'Assemblée nationale ne nous tire dans son sens. Mais de l'Assemblée nationale est ressorti un texte musclé. Qu'en sera-t-il en CMP ? Mieux vaut adopter mon amendement de suppression. On veut nous faire dialoguer ? Mais nous le faisons déjà. C'est le cas en Auvergne, comme partout. Et puisque cette Conférence devra « se prononcer », il faudra bien qu'elle se prononce dans un sens. Qu'arrivera-t-il à ceux qui ne sont pas d'accord ? L'Assemblée nationale nous a indiqué ce qu'il devait en être : plus de subventions...

Quelle est la volonté, au vrai, du Gouvernement ? Si nous adoptons à nouveau un dispositif *light*, pour que l'Assemblée nationale revienne à la contrainte, à quoi bon ? Et si le dispositif est *light*, à quoi sert-il ?

**M. Alain Richard.** – J'étais tenté de suivre le président Mézard pour gagner du temps mais voici déjà une heure que nous discutons... La persévérance, en politique, n'est pas mauvaise. Il y aura une CMP. De deux choses l'une : ou la CMP échoue, ce qui n'est pas souhaitable et arriverait si nous votions ici tout ce qui nous convient. Si l'on veut faire avancer la CMP, il me semble qu'il vaut mieux

avoir un article 4 que la seule position de l'Assemblée nationale...

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Je mesure vos réticences. La complexité de ce texte ? Si l'on veut bien l'entendre, il ne l'est pas autant qu'on veut le dire. La Conférence se veut un lieu de dialogue -un dialogue qui existe déjà, mais pas partout. Quand les compétences sont partagées, il faut trouver le temps d'en débattre. Le choix du Gouvernement est un acte de confiance à l'égard des élus. En première lecture, vous avez voté cette Conférence. La supprimer aujourd'hui, c'est engager l'Assemblée nationale à revenir à son texte.

*L'amendement n°359 rectifié n'est pas adopté.*

*Prochaine séance aujourd'hui, jeudi 3 octobre 2013, à 9 h 30.*

*La séance est levée à minuit un quart.*

**Jean-Luc Dealberto**

*Directeur des comptes rendus analytiques*

## ORDRE DU JOUR

**du jeudi 3 octobre 2013**

### Séance publique

**A 9 heures 30**

1. Deuxième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (n°796, 2012-2013).

Rapport de M. René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois (n°859, tomes I et II, 2012-2013).

Texte de la commission (n°860, 2012-2013).

Avis de M. Jean-Jacques Filleul, fait au nom de la commission du développement durable (n°846, 2012-2013).

Avis de M. Claude Dilain, fait au nom de la commission des affaires économiques (n°847, 2012-2013).

**A 15 heures, à 16 h 15  
et le soir**

2. Questions d'actualité au Gouvernement.

3. Suite de l'ordre du jour du matin.