

**LUNDI 15 DÉCEMBRE 2014**

**Commune nouvelle (*Procédure accélérée*)**

**Délimitation des régions (*Nouvelle lecture*)**

## SOMMAIRE

<b>COMMUNE NOUVELLE (Procédure accélérée) .....</b>	<b>1</b>
<b><i>Discussion générale</i></b>	<b>1</b>
Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique	1
M. Michel Mercier, rapporteur de la commission des lois	1
<b>MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE .....</b>	<b>2</b>
<b>COMMUNE NOUVELLE (Procédure accélérée – Suite).....</b>	<b>2</b>
<b><i>Discussion générale (Suite)</i></b>	<b>2</b>
M. François Baroin	2
M. Jean-Pierre Sueur	2
M. Jean Desessard	3
M. Jean-Pierre Bosino	3
M. Jacques Mézard	4
M. Henri Tandonnet	4
Mme Catherine Deroche	4
M. Mathieu Darnaud	4
<b>MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE .....</b>	<b>5</b>
<b>COMMUNE NOUVELLE (Procédure accélérée – Suite).....</b>	<b>5</b>
<b><i>Discussion des articles</i></b>	<b>5</b>
ARTICLE PREMIER	5
M. Jean-Baptiste Lemoyne	5
ARTICLE PREMIER BIS	5
ARTICLE 5 A	5
ARTICLE 5	6
ARTICLE ADDITIONNEL	6
ARTICLE 7	6
ARTICLES ADDITIONNELS	7
ARTICLE 9	8
ARTICLE 10	8
ARTICLES ADDITIONNELS	8
<b><i>Interventions sur l'ensemble</i></b>	<b>8</b>
M. Hervé Maurey	8
M. Jean Desessard	9
M. Jean-Pierre Sueur	9
M. Jean-Pierre Bosino	9
Mme Marylise Lebranchu, ministre	9
<b>ÉCHEC EN CMP .....</b>	<b>9</b>
<b>DÉLIMITATION DES RÉGIONS (Nouvelle lecture).....</b>	<b>9</b>
<b><i>Discussion générale</i></b>	<b>9</b>

M. André Vallini, secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale	9
M. François-Noël Buffet, rapporteur de la commission spéciale	10
M. Philippe Kaltenbach	11
Mme Éliane Assassi	12
M. Jacques Mézard	12
M. Jean-Marie Bockel	13
M. Dominique de Legge	13
M. Yannick Botrel	14
M. Henri Tandonnet	14
Mme Catherine Troendlé	14
M. Philippe Bonnecarrère	15
M. André Reichardt	15
M. Ronan Dantec	15
<b><i>Discussion des articles</i></b>	<b>16</b>
ARTICLE PREMIER A	16
M. René-Paul Savary	16
ARTICLE PREMIER	16
ARTICLE 3	17
ARTICLE 7	19
ARTICLE 12	21
M. Ronan Dantec	21
M. André Vallini, secrétaire d'État	21
ARTICLE 13 (Supprimé)	21
<b><i>Interventions sur l'ensemble</i></b>	<b>22</b>
M. René-Paul Savary	22
M. Claude Kern	22
M. Ronan Dantec	22
M. André Reichardt	22
M. Pierre-Yves Collombat	22
M. Philippe Kaltenbach	23
M. Jacques Mézard	23
M. Alain Bertrand	23
<b>ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES (Appel à candidatures) .....</b>	<b>23</b>
<b>ORDRE DU JOUR DU MARDI 16 DÉCEMBRE 2014 .....</b>	<b>24</b>
<b>ANALYSE DES SCRUTINS PUBLICS .....</b>	<b>24</b>

## SÉANCE du lundi 15 décembre 2014

42<sup>e</sup> séance de la session ordinaire 2014-2015

PRÉSIDENCE DE MME ISABELLE DEBRÉ,  
VICE-PRÉSIDENTE

SECRÉTAIRE :  
M. PHILIPPE NACHBAR.

*La séance est ouverte à 10 heures.*

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

### Commune nouvelle (Procédure accélérée)

**Mme la présidente.** – L'ordre du jour appelle l'examen de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

#### Discussion générale

**Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique.** – La commune est un pilier de la République, l'échelon auquel les habitants s'identifient, celui où les élus, souvent bénévoles, s'engagent au quotidien. C'est au maire qu'on s'adresse quand on a un problème de logement, d'emploi, de crèche. Bref, c'est le lieu de la confiance, et encore plus en période de crise.

Cette richesse prend parfois la forme d'un émiettement ; le manque d'ingénierie rend les communes captives des bureaux d'études privés. Les mutations intervenues depuis la création des communes -territoires plus autonomes, personnes plus mobiles et plus exigeantes - imposent de repenser l'action publique et de procéder à des rapprochements.

Comme je l'ai dit aux auteurs de cette proposition de loi, la fusion des communes n'est pas une alternative à l'intercommunalité. Elle permet, aux communes historiquement et géographiquement liées, de se regrouper pour devenir plus fortes. La commune nouvelle est un complément à l'intercommunalité ; les plus petites communes pèseront ainsi davantage au sein des intercommunalités.

D'où cette proposition de loi qui facilite leur création. Il n'en existe que dix-huit, malgré la réforme de 2010. Le Gouvernement est, comme vous, favorable à ce texte, promis à un bel avenir, grâce à la consolidation du rôle des maires délégués et des incitations financières.

À l'Assemblée nationale, des dispositions ont été ajoutées sur le choix du nom, la philosophie globale du texte n'a pas été modifiée. Comme au palais Bourbon, la dérogation préservant un siège aux maires délégués au sein du conseil municipal au-delà de leur mandat me semble inconstitutionnelle ; je m'y opposerai. De même, les règles relatives à l'urbanisme doivent être respectées.

**M. Philippe Bas, président de la commission.** – Ce problème est surmontable.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – Ce texte est de confiance et de coopération.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** – C'est vrai !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – Dans son élaboration d'abord, puis dans son contenu. C'est donc un texte d'avenir entre l'État partenaire et des communes libres et fortes. Je me réjouis que certains d'entre vous envisagent d'organiser des conférences pour expliquer les atouts de la commune nouvelle sur leur territoire. Le Gouvernement est prêt à venir vous soutenir sur le terrain. (*Applaudissements*)

**M. Michel Mercier, rapporteur de la commission des lois.** – La diversité et la multiplicité des communes sont une richesse qui peut constituer un handicap. Autorisons celles qui veulent se regrouper à le faire. Dans notre histoire, toutes les tentatives de fusion autoritaire ont échoué. Depuis 1789, nos communes sont profondément ancrées dans notre territoire. Pour preuve, avant la loi Marcellin, il en existait 36 551 ; il y en a actuellement 36 767 - leur nombre a augmenté ! D'où la loi de 2010, choisissant une autre formule, celle reposant sur le volontariat. Son principal attrait consistait en son organisation : une entité juridique unique mais... le maintien des maires des communes anciennes au sein du conseil municipal en tant que maire délégué disposant des mêmes pouvoirs qu'un maire d'arrondissement à Paris, incarnant la proximité. C'est le système de la loi Lyon-Paris-Marseille. Quand j'ai défendu la commune nouvelle en 2010, ce ne fut pas un chemin de roses... Pourtant, avec l'application du droit existant, la commune nouvelle de mon département, Thizy-les Bourgs, a bénéficié d'un gain de DGF de 150 000 euros. Quel est le bilan de cette loi de 2010 ? Seulement 18 communes nouvelles se sont créées, c'est faible. Depuis, on note un regain d'intérêt des maires pour ce régime. La rencontre annuelle des communes nouvelles a rassemblé 600 personnes cette année, lors du congrès de l'AMF, contre 60 lors de la première édition. Pourquoi ? D'abord, en raison de la progression de l'intercommunalité : les petites communes veulent se renforcer pour peser au sein de ces grands

ensembles. Ensuite, à cause de la baisse des dotations de l'État. La commune nouvelle de mon département a économisé plus de 100 000 euros grâce aux achats groupés.

C'est dire l'intérêt de cette proposition de loi qui nous vient de l'Assemblée nationale et accroît l'attractivité de cette formule.

Elle facilite la fusion des communes : désormais, il y aura une seule circonscription électorale. Mais il faut ménager des dispositions transitoires : c'est le sens du maintien de tous les élus jusqu'à la fin de leur mandat au sein du nouveau conseil municipal et de la fixation définitive du nombre de conseillers municipaux au nombre prévu par la strate suprême, soit un gain de deux ou quatre postes de conseillers municipaux, après le renouvellement du conseil municipal. Tout le monde en comprend le sens : il n'est pas simple de passer de 69 à 23 postes. Cela se fera à enveloppe fermée.

Autre avantage de ce texte, la consolidation du rôle des maires délégués qui seront, de droit, adjoints au maire, hors quota, et toujours à enveloppe fermée. La conférence des maires se voit reconnue.

Un point qui semble avoir son importance, le choix du nom de la commune nouvelle. Priorité est donnée aux communes concernées. En cas de désaccord, le préfet soumettra des propositions aux communes.

Enfin, et c'est important, le texte garantit à la commune nouvelle le niveau de la DGF durant trois ans et une majoration de 5 % de la dotation forfaitaire. C'est une garantie pérenne : les communes nouvelles ne subiront pas la baisse des dotations prévue en 2016 et en 2017.

Voilà l'essentiel de cette proposition de loi qui repose sur un principe fort, celui du volontariat, et accorde aux communes qui souhaitent fusionner un cadre clair, lisible et équilibré en maintenant des communautés villageoises pour une gestion améliorée. (*Applaudissements*)

### Mise au point au sujet d'un vote

**Mme Catherine Deroche.** – Lors du scrutin n°73, sur la reconnaissance de l'État de Palestine, MM. Alain Fouché et Didier Robert ont été comptabilisés comme votant contre, alors qu'ils souhaitaient s'abstenir.

**Mme la présidente.** – Acte vous en est donné.

## Commune nouvelle (Procédure accélérée – Suite)

### Discussion générale (Suite)

**M. François Baroin.** – Cette proposition de loi est issue des travaux de l'AMF, alors présidée par mon prédécesseur, Jacques Pélissard. Au congrès de 2013, le bureau de l'Association avait demandé une relance de la commune nouvelle dont Michel Mercier avait été à l'initiative en 2010, puis une proposition de loi, validée par son bureau pluraliste avait été déposée par Jacques Pélissard à l'Assemblée nationale en janvier de cette année. C'est la seule réforme structurelle portée par une association dans le souci de l'intérêt général. Les communes ont toujours su s'adapter et la réforme territoriale ne pourra réussir qu'avec la mobilisation des élus locaux. Cette proposition sur la commune nouvelle prouve que les changements sont possibles avec eux.

Toute réforme de décentralisation doit reposer sur la liberté et la confiance...

**Mme Catherine Deroche.** – Très bien !

**M. François Baroin.** – La confiance et la liberté, c'est laisser le choix aux élus de la mutualisation, d'une mutualisation voulue et non subie. Il ne doit pas y avoir de schéma unique, de directive ou de circulaire. Cette réforme qui ouvre des potentialités engage une forme de révolution culturelle. Le principe de subsidiarité n'est pas un vain mot, c'est le principe même de la vie dans un bassin de population. La commune nouvelle replace le bloc communal au cœur de l'édifice institutionnel.

**Mme Catherine Deroche.** – Très bien !

**M. François Baroin.** – Elle confirme une fidélité à la commune appréciée des Français. Les maires sont les élus auxquels les Français font le plus confiance, ne les tourmentons pas.

Aux améliorations proposées par le Sénat, je proposerai d'en ajouter d'autres, notamment sur l'accueil des gens du voyage. (*Applaudissements*.)

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Fusion de communes, communes associées, maires délégués, transformation d'EPCI en communes, tout a été essayé. Depuis la célèbre loi Marcellin de 1971, la panoplie d'outils est très riche. Pourtant, ils ont été peu utilisés. Pourquoi en a-t-il été ainsi ? Pourquoi y a-t-il plus de défusions que de divorces dans la vie civile ? La réponse, nous la connaissons tous : depuis la loi du 14 décembre 1789, une des grandes lois de la République, les Français ont la commune au cœur. On nous dit que 36 000 communes c'est trop ; que nous en avons plus que partout ailleurs en Europe ; mais la France est la France.

Les communes, ce sont 550 000 conseillers municipaux qui connaissent chaque école, chaque

commerce, chaque maison, chaque coin de rue. Les fantassins de la démocratie sont d'un dévouement sans limite. À considérer les heures qu'ils passent à exercer leur mission, leurs indemnités, pour ceux qui en touchent, sont faibles...

La voie française, pour l'avenir, c'est l'intercommunalité avec les lois de 1992 et de 2001. Tout notre territoire en est couvert. Et, fait important, 90 % par le volontariat. Nous respectons les préfets ; mais l'intercommunalité n'aurait pas tant prospéré si l'intercommunalité n'allait pas de pair avec le respect de la cellule de base de la démocratie qu'est la commune. Il faut soutenir et renforcer l'intercommunalité. Nous parlerons demain du projet de loi NOTRe ; drôle de nom ; enfin, c'est déjà un pluriel... Ce texte, à mon sens, doit bâtir une France dotée de régions fortes et d'intercommunalités fortes. C'est là l'avenir. Le sort du département devra être réglé de manière pragmatique, au cas par cas. Respectons cette intuition qui est également celle de ce texte : les communes sont le cœur battant de la démocratie.

Je salue mes collègues députés Pélissard et Le Roux, leur texte concerne surtout les petites et moyennes communes. Vouloir l'appliquer à de grandes agglomérations pour réaliser des économies serait irréaliste et illusoire pour qui connaît la réalité et l'attachement des Français à leur ville.

Il faut l'appliquer là où des rationalisations sont possibles et nécessaires dans le monde rural. Si les élus y croient, comme ils ont cru à l'intercommunalité, des créations de communes nouvelles se feront, indépendamment des incitations financières, même si celles-ci sont bienvenues.

Pour finir, je note que le maintien des élus au sein du conseil municipal de la commune peut avoir des conséquences singulières : si dix communes fusionnent, il faudra réquisitionner la salle de fête... Ce sera un véritable parlement, une expérience dont nous pouvons tirer profit et qui procède de la souveraine liberté des Françaises et des Français. *(Applaudissements)*

**M. Jean Desessard.** – Les communes françaises représentent 41 % du total des communes de l'Union européenne ; 31 539 d'entre elles, soit 85 %, comptent moins de 2 000 habitants. En moyenne, elles sont constituées de 1 750 habitants, contre 4 100 en Europe. Depuis les années 1960, nos voisins ont procédé à des réformes. Entre 1950 et 2007, la Suède a réduit ses communes de 87 %, le Royaume-Uni de 73 %, la Belgique de 65 % et l'Allemagne de 41 % ; la France, seulement de 3 %. C'est parce que nous avons choisi, avec les lois Marcellin de 1971 et la réforme de 2010, le volontariat et la voie de l'intercommunalité plutôt que celle de la fusion.

Cette proposition de loi s'inscrit dans cette tradition forte : maires délégués maintenus comme des maires adjoints, respect des spécificités urbanistiques avec

des plans de secteur, maintien des dotations pendant trois ans. La transition se fera ainsi en douceur

Les écologistes qui veulent renforcer l'intercommunalité, les régions et l'Europe ne veulent pas supprimer l'échelon communal...

**Mme Jacqueline Gourault.** – Très bien !

**M. Jean Desessard.** – ... parce que c'est un espace démocratique au plus près des citoyens. Nous voterons ce texte qui préserve cet espace sans empiéter sur le principe de libre administration des communes. *(Applaudissements sur les bancs socialistes, écologistes, au centre et à droite)*

**M. Jean-Pierre Bosino.** – Ce texte améliore le régime de la commune nouvelle « pour des communes fortes et vivantes » ... mais bientôt disparues. Nous refusons de partager le consensus qui règne depuis tout à l'heure autour d'une mesure de bon sens.

Cette loi s'inscrit dans le prolongement de textes qui ont connu un échec patent. Les défusions se poursuivent... Quatre ans après la réforme de 2010, treize communes nouvelles regroupant 35 communes ont été créées. Voilà que nous remettons le couvert pour, selon la rapporteure de l'Assemblée nationale, lever des obstacles institutionnels, financiers, voire psychologiques. Soit, mais à l'AMF, de nombreux maires, et M. Baroin ne me désavouera pas, se sont plaints de cet acharnement à faire disparaître les communes.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Ce n'est pas le but de ce texte !

**M. Jean-Pierre Bosino.** – Ce texte ne se contente pas d'améliorer la loi de 2010 : il faut le replacer dans son contexte.

La baisse des dotations mine l'investissement local, dernier rempart contre la crise systémique que nous traversons. Cette baisse n'est pas ponctuelle mais conforme à la loi de programmation des finances publiques : moins 27 % d'ici à 2019. De plus, la loi NOTRe, avec l'élargissement des périmètres intercommunaux, rendra nécessaire des ajustements.

Les problèmes sont connus. Mais les solutions apportées ne sont pas à la hauteur. Le débat autour des communes est ancien. Sous la Révolution, le marquis de Condorcet prônait déjà le regroupement des villages par souci de notabilisation, tandis que Mirabeau soutenait la transformation des 44 000 paroisses en autant de communes.

En quoi l'existence de 36 000 communes pose-t-elle un problème ? Elles sont le premier échelon de la démocratie. On souhaite favoriser la coopération. La fusion ce n'est pas la coopération !

De même, le maintien des dotations n'est pas garanti au-delà de la période transitoire. De plus, mécaniquement, plus il y aura de communes nouvelles, plus les autres communes seront pénalisées financièrement, avec le risque de voir les

services publics livrés encore davantage au privé. C'est pourquoi le groupe CRC ne votera pas cette proposition de loi.

**M. Jacques Mézard.** – Beaucoup de gouvernements ont cherché à réduire le nombre des communes, tous ont échoué. Nos concitoyens sont attachés aux communes. La loi Marcellin s'est soldée par des divorces ô combien conflictuels. La loi de 2010 a créé 19 communes nouvelles sur 36 000 communes, loin de l'enthousiasme espéré...

D'où ce texte que le groupe RDSE soutient avec quelques réserves.

Il est plus facile de créer des communes nouvelles lorsqu'elles sont proches du bourg-centre. Dans les zones rurales, où les communes sont éloignées, celles-ci craignent d'être oubliées. Nous devons respecter la liberté des conseils municipaux, faire confiance à l'intelligence territoriale. Ce qui freine les initiatives des élus, c'est la multiplication des normes, l'empilement des schémas de toute nature, la bureaucratie.

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* – C'est certain !

**M. Jacques Mézard.** – Il faudrait simplifier, mais on n'en prend pas le chemin...

L'avenir c'est l'intercommunalité. Il faut faciliter le transfert des compétences.

Les intercommunalités doivent correspondre aux bassins de vie, ce qui n'est nullement possible avec l'imposition d'un seuil de population arbitraire se surajoutant au désastreux binôme cantonal...

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* – « Désastreux », c'est le mot !

**M. Jacques Mézard.** – On n'attire pas les mouches avec du vinaigre... Il y a des incitations financière, avec une friandise : la majoration de la dotation forfaitaire de 5 %. C'est contradictoire avec le principe de rationalisation parce que la commune nouvelle n'apporte pas de nouveaux services et c'est inéquitable parce que cette majoration s'inscrit au débit des autres communes.

Le RDSE votera ce texte, mais sans illusions sur son efficacité. *(Applaudissements sur les bancs socialistes et au centre)*

**M. Henri Tandonnet.** – Je salue l'initiative de M. Mercier, rapporteur de ce texte, qui a défendu la réforme de 2010 et qui s'est fait élire dans sa commune nouvelle.

La réforme territoriale du Gouvernement ne traite pas du regroupement des communes. La proposition de loi se fonde sur le volontariat. Le regroupement est un outil d'avenir qui permet de réaliser des économies, tout en sauvegardant les identités communales. Les maires délégués des petites communes seront libérés des contraintes administratives pour mieux se consacrer à leurs missions de proximité. Cette réforme

ne concerne pas que les grandes communes, mais aussi les communes rurales.

Les petites intercommunalités structurées autour d'un bourg-centre et d'un bassin de vie ne seront pas obligées de se dissoudre dans une grande intercommunalité.

Le groupe UDI-UC votera cette proposition de loi qui répond à la diversité des territoires. Je salue les assouplissements qu'elle apporte, notamment la composition du nouveau conseil municipal pendant la période transitoire, ou la désignation, de droit, des maires délégués comme adjoints de la commune nouvelle. Les mesures financières sont opportunes. Les 600 maires qui ont participé à un atelier lors du dernier congrès ont manifesté un grand intérêt et le volontariat les rassure. Nous voterons ce texte qui donne de nouvelles marges de manœuvre aux élus. *(Applaudissements)*

**Mme Catherine Deroche.** – Le texte était attendu. Dans mon département de Maine-et-Loire, on compte trois communes nouvelles, dont Baugé-en-Anjou. La commune nouvelle doit être un outil souple, fondé sur le volontariat, de rationalisation financière et administrative. Les élus s'y intéressent. Le sujet revient dans chacune des réunions auxquelles je participe. Je veux insister sur la transformation des maires délégués en adjoints, un bon point car cette disposition dissipe la crainte d'une perte d'identité.

Le maintien des dotations pendant trois ans est essentiel pour accompagner les maires pendant le processus de fusion. Un délai supplémentaire au-delà de 2016 serait cependant bienvenu ; une commune nouvelle ne se fait pas en un jour et les équipes municipales viennent tout juste d'être renouvelées.

Le groupe UMP votera ce texte.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Très bien !

*(Applaudissements)*

**M. Mathieu Darnaud.** – Si le maire a la mission de dessiner l'avenir de sa commune, le Sénat a vocation à veiller sur celui de toutes les communes de France. Ce texte tombe à point nommé et donne un nouveau souffle à l'institution communale. À l'heure où, sous prétexte de simplifier, on nous propose une organisation territoriale à la géométrie complexe, ce texte redonne une légitimité à la cellule de base de la démocratie territoriale, pour laquelle l'attachement des citoyens ne s'est jamais démenti. La commune est un élément d'identité, les citoyens s'identifient à leur ville ou leur village.

Toutefois, en dessous d'un certain seuil de population, la mutualisation est nécessaire pour garantir le maintien des services publics. Une vingtaine de communes, en Ardèche, a déjà franchi le pas de la fusion. Ce texte autorise un équilibre entre l'efficacité de la commune nouvelle et les communes déléguées, garantes de la proximité et gardiennes de la mémoire.

L'approche, fondée sur le volontariat, est l'inverse de celle de la loi NOTRe, qui enjambe les réalités humaines et géographiques. Ce texte est le fruit d'un consensus nourri par l'expérience locale. Je salue M. Pélissard, auteur de ce texte intelligent et pragmatique. (*Applaudissements*)

*La discussion générale est close.*

### Mise au point au sujet d'un vote

**Mme Catherine Deroche.** – Lors du scrutin n°73 sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, visant à la reconnaissance de l'État de Palestine, M. François Grosdidier a été comptabilisé comme votant pour, alors qu'il souhaitait s'abstenir.

**Mme la présidente.** – Cette rectification sera publiée au *Journal officiel* et figurera dans l'analyse politique du scrutin.

### Commune nouvelle (Procédure accélérée – Suite)

#### Discussion des articles

*L'amendement n°19 rectifié bis  
n'est pas défendu.*

#### ARTICLE PREMIER

**M. Jean-Baptiste Lemoyne.** – Le texte comporte encore un angle mort. Rien n'y garantit que les communes déléguées continueront à être représentées au sein du conseil municipal au-delà de la période transitoire. Dans l'Yonne, beaucoup de communes réfléchissent à des regroupements, mais l'absence de disposition relative à la représentation des anciennes communes peut freiner le mouvement. Pourquoi ne pas imaginer un système inspiré du fléchage des conseillers communautaires ? Ce sujet pourrait être inscrit à l'ordre du jour du groupe de suivi.

**Mme la présidente.** – Amendement n°9, présenté par le Gouvernement.

Alinéas 10 à 12

Supprimer les alinéas.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – Cet amendement corrige certaines dispositions du régime transitoire pour parer à un risque d'inconstitutionnalité.

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Le Conseil constitutionnel rappelle qu'il n'a pas le même pouvoir d'appréciation que le Parlement. Pour la loi Mapam, il a considéré que la transformation des conseillers communautaires de Lyon *ipso jure* en conseillers métropolitains n'était pas inconstitutionnelle au regard

du but poursuivi. Le risque d'inconstitutionnalité me paraît faible.

*L'amendement n°9 n'est pas adopté.*

*L'article premier est adopté.*

#### ARTICLE PREMIER BIS

**Mme la présidente.** – Amendement n°13, présenté par le Gouvernement.

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 2111-1 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'il a été fait application de l'article L. 2113-16 du même code dans sa rédaction issue du I de l'article 25 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, le conseil municipal dispose d'un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi pour prendre une délibération demandant le changement de nom de sa commune. Après consultation du conseil général qui dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer, le préfet décide du changement de nom de la commune par arrêté préfectoral. »

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – Il s'agit de préciser la procédure de changement de nom. Ce n'est pas un petit sujet ...

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Favorable.

*L'amendement n°13 est adopté.*

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

*Les articles 2, 3, 4 et 4 bis  
sont successivement adoptés.*

#### ARTICLE 5 A

**Mme la présidente.** – Amendement n°10, présenté par le Gouvernement.

Supprimer cet article.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – Fusion ou pas, l'application de la loi Littoral ne changera pas dans la bande des 100 mètres. Mais en deuxième ligne ? Les aménagements éventuels à la loi Littoral pourront relever du pouvoir d'adaptation des régions prévu par la loi NOTRe. Je suis convaincue que des amodiations sont possibles, par exemple dans les petites friches en continuité d'un bâti ancien raccordé aux réseaux. Si nous luttons tous contre les murs de béton qui défigurent notre front de mer, si nous luttons tous contre les constructions qui s'érigent en deuxième ligne sur des terres agricoles riches, nous pourrions avancer.

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – La commission n'a pas été convaincue par cet amendement. Je remercie Mme la ministre pour son ouverture sur la loi NOTRe, mais en attendant il ne nous semble pas opportun d'étendre le champ d'application de la loi Littoral de manière subreptice.

**M. Philippe Bas**, *président de la commission des lois*. – Je remercie à mon tour Mme la ministre pour son ouverture et sa proposition d'ajustement lors de la discussion de la loi NOTRe.

L'interprétation que font les tribunaux administratifs de la loi Littoral est particulièrement rigide. Il y a pourtant en deuxième ligne des endroits où on pourrait bâtir sans dommage pour les paysages. Cet amendement peut créer des interdictions de construire à dix ou quinze kilomètres du littoral ; c'est un obstacle à des fusions éventuelles. Nous n'avons pas tergiversé longtemps pour repousser cet amendement...

**M. Jean Desessard**. – Les écologistes voteront l'amendement du Gouvernement. Celui-ci prévoit seulement des évaluations préalables, des études d'impact. C'est une mesure de précaution très sensée.

**Mme Marylise Lebranchu**, *ministre*. – En coupant une future commune en deux, la tentation sera forte de construire dans la plus éloignée du littoral. La pression foncière s'accroîtra, accélérant la disparition en deuxième ligne de terres agricoles souvent de très bonne qualité. Nous en perdons l'équivalent d'un département tous les dix ans. Dans une commune, on met les choses en commun ; c'est l'occasion de réfléchir à la densification, aussi à la pollution, aux zones de captage, à la préservation des terres agricoles.

**M. Jean-Pierre Sueur**. – Le groupe socialiste s'abstiendra. La loi Littoral n'est pas un handicap, une mesure négative. Elle s'applique à un espace. Mais il est difficile de trancher...

*L'amendement n°10 n'est pas adopté.*

*L'article 5 A est adopté.*

## ARTICLE 5

**Mme la présidente**. – Amendement n°14, présenté par le Gouvernement.

Rédiger ainsi cet article :

L'article L.123-1-3 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Il peut prendre en compte les spécificités des anciennes communes notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles. »

**Mme Marylise Lebranchu**, *ministre*. – L'article 5 permet la mise en place de plans de secteurs dans les communes déléguées. Le texte initial de la proposition de loi permet la prise en compte des spécificités des anciennes communes sans alourdir le PLU de la commune nouvelle.

**M. Michel Mercier**, *rapporteur*. – Favorable.

*L'amendement n°14 est adopté et l'article 5 est ainsi rédigé.*

*L'article 6 est adopté.*

## ARTICLE ADDITIONNEL

**Mme la présidente**. – Amendement n°8 rectifié *bis*, présenté par MM. Guené et Baroin, Mmes Deroche et Cayeux et M. Lefèvre.

Après l'article 6

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est complété par un paragraphe ainsi rédigé :

« VI. – Une commune nouvelle créée en application de l'article L. 2113-1 du code général des collectivités territoriales et regroupant plus de 5 000 habitants bénéficie d'un délai de vingt-quatre mois au plus après sa date de constitution pour mettre en oeuvre les obligations prévues au présent article. »

**Mme Catherine Deroche**. – Les communes de plus de 5 000 habitants ont l'obligation de disposer d'une aire d'accueil ou de grand passage pour les gens du voyage. Cet amendement prévoit de prolonger le délai pour les communes nouvelles.

**M. Michel Mercier**, *rapporteur*. – La commission ne souhaitait pas reporter l'obligation trop loin dans le temps ; ç'aurait été un mauvais signal. La version rectifiée de l'amendement prévoit un délai de vingt-quatre mois. Avis favorable.

**Mme Marylise Lebranchu**, *ministre*. – Je comprends la demande d'un délai. Mais ce sera une compétence obligatoire des intercommunalités... Retrait ?

**Mme Catherine Deroche**. – Cette compétence n'est pas encore transférée...

**M. Jean-Jacques Hyest**. – Certaines collectivités n'ont toujours pas appliqué la loi sur les gens du voyage. Inutile de mettre un délai, d'autant qu'avec la loi NOTRe, il s'agira d'une compétence obligatoire des intercommunalités. Cet amendement paraît inutile.

*L'amendement n°8 rectifié bis est retiré.*

## ARTICLE 7

**Mme la présidente**. – Amendement n°3, présenté par Mme Gourault et MM. Tandonnet, Baroin et Guené.

Après l'alinéa 4

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois et par dérogation à l'alinéa précédent, une commune nouvelle regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et répondant aux objectifs du 1<sup>o</sup> du III de l'article L. 5210-1-1 ou aux autres règles démographiques fixées par la loi, peut saisir la commission départementale de la coopération intercommunale. Sur décision prise à la majorité de ses membres, la commission départementale de la

coopération intercommunale peut autoriser la commune nouvelle à adhérer à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au plus tard lors de la prochaine révision du schéma départemental de coopération intercommunale. Elle se prononce dans un délai de trois mois suivant sa saisine par la commune nouvelle. »

**Mme Jacqueline Gourault.** – L'amendement n°3 revient sur le délai de deux ans accordé aux communes nouvelles pour rejoindre une intercommunalité ; il pourra être éventuellement prolongé par la CDCI.

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Cet amendement, mûrement réfléchi, ne peut malheureusement pas être retenu. On ne peut pas à la fois vouloir la généralisation de l'intercommunalité dans la loi Maptam et la repousser dans cette proposition de loi... Retrait ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – Dans sa décision du 26 avril 2013, le Conseil constitutionnel a considéré que l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale étaient un objectif d'intérêt général... Vous allez à l'inverse de ce que vous avez toujours défendu... Retrait.

*L'amendement n°3 est retiré.*

*L'article 7 est adopté.*

*L'amendement n°16 n'est pas défendu.*

*L'article 8 est adopté.*

## ARTICLES ADDITIONNELS

**Mme la présidente.** – Amendement n°2, présenté par MM. Hiest et Vandierendonck.

Après l'article 8

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À la première phrase du dernier alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, les mots : « suivant le prochain renouvellement général des conseils municipaux » sont remplacés par l'année : « 2016 ».

**M. Jean-Jacques Hiest.** – Amendement d'harmonisation avec le projet de loi NOTRe.

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Favorable.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – Défavorable.

*L'amendement n°2 est adopté et devient un article additionnel.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°1, présenté par M. Hiest.

Après l'article 8

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi et par dérogation aux

articles L. 2113-3 et L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales, les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale relevant du titre III du livre III de la cinquième partie du même code et situées dans un des départements cités au VII de l'article L. 5210-1-1 du même code sont appelées à se prononcer sur l'un des deux choix suivants :

1° La création d'une commune nouvelle regroupant toutes les communes membres ;

2° La transformation dudit établissement public de coopération intercommunale en communauté d'agglomération.

Le choix entre ces deux solutions s'effectue dans les conditions de majorité requises au cinquième alinéa de l'article L. 5321-1 dudit code.

**M. Jean-Jacques Hiest.** – Cet amendement, qui devra être rectifié, doit régler le problème de la transformation des syndicats d'agglomération nouvelle en commune nouvelle ; ces syndicats sont beaucoup plus intégrés que les autres formes de coopération intercommunale.

*La séance, suspendue à midi cinq, reprend à midi dix.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°1 rectifié, présenté par M. Hiest.

Après l'article 8

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi et par dérogation aux articles L. 2113-3 et L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales, les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale relevant du titre III du livre III de la cinquième partie du même code et situées dans un des départements cités au VII de l'article L. 5210-1-1 du même code sont appelées à se prononcer sur l'un des deux choix suivants :

1° La création d'une commune nouvelle regroupant toutes les communes membres ;

2° La transformation dudit établissement public de coopération intercommunale en communauté d'agglomération.

Le choix entre ces deux solutions s'effectue dans les conditions de majorité requises au cinquième alinéa de l'article L. 5321-1 dudit code. A défaut d'unanimité pour le choix mentionné au 1 °, les deux premiers alinéas de l'article L. 2113-3 du même code s'appliquent. Si la majorité prévue au deuxième alinéa du même article n'est pas atteinte, le 2 ° du présent article s'applique.

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Compte tenu des rectifications, avis très favorable.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – Également.

*L'amendement n°1 rectifié est adopté et devient un article additionnel.*

*L'article 9 A est adopté.*

## ARTICLE 9

**Mme la présidente.** – Amendement n°11, présenté par le Gouvernement.

Supprimer cet article.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – C'est un amendement de coordination avec l'article 18 du projet de loi de finances rectificative, lequel prévoit un lissage plus souple des taux des impositions directes locales dans le périmètre de la commune nouvelle.

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Excellente disposition qui laisse à la commune nouvelle toute liberté pour fixer le rythme du lissage des taux. Favorable.

*L'amendement n°11 est adopté  
et l'article 9 est supprimé.*

## ARTICLE 10

*L'amendement n°4 n'est pas défendu.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°15, présenté par le Gouvernement.

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – La deuxième phrase du I de l'article L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales est supprimée.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – Cette disposition est moins favorable que celle proposée par la proposition de loi.

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Favorable.

*L'amendement n°15 est adopté.*

*L'amendement n°17 n'est pas défendu.*

*L'article 10, modifié, est adopté.*

*L'amendement n°18 n'est pas défendu.*

*L'article 11 est adopté.*

## ARTICLES ADDITIONNELS

**Mme la présidente.** – Amendement n°5 rectifié bis, présenté par Mme Gourault et MM. Tandonnet, Baroin et Guéné.

Après l'article 11

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° La première phrase du premier alinéa du IV de l'article L. 2334-4 est complétée par les mots : « et hors le montant correspondant à la dotation de consolidation prévue au IV de l'article L. 2113-20 » ;

2° La première phrase du troisième alinéa du 5° du I de l'article L. 2336-2 est complétée par les mots : « et hors

le montant correspondant à la dotation de consolidation prévue au IV de l'article L. 2113-20 ».

**Mme Jacqueline Gourault.** – Est traité ici le cas où une commune nouvelle est créée sur le périmètre d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre. Dans la mesure où la dotation d'intercommunalité n'est jamais prise en compte dans le calcul du FPIC, il est logique d'exclure la part consolidation du calcul du PFIA des communes nouvelles lorsqu'elles se substituent à un EPCI à fiscalité propre.

**Mme la présidente.** – Amendement identique n°12, présenté par le Gouvernement.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – Le Gouvernement retire son amendement au profit de celui de Mme Gourault...

*L'amendement n°12 est retiré.*

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Cette disposition est importante, Mme la ministre s'était engagée à déposer pareil amendement devant l'Assemblée nationale. Devant cette unanimité, la commission donne un avis très favorable.

*L'amendement n°5 rectifié bis est adopté  
et devient un article additionnel.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°20, présenté par M. Mercier, au nom de la commission.

I. – Avant l'article 12

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au I de l'article L. 2573-3 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « de l'article L. 2113-26 », sont insérés les mots : « , dans leur rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, ».

II. – En conséquence, faire précéder cet article d'une division additionnelle et son intitulé ainsi rédigé :

Section 5

Application outre-mer

**M. Michel Mercier, rapporteur.** – Cet amendement concerne l'application du texte à la Polynésie française.

*L'amendement n°20, accepté par le Gouvernement,  
est adopté et devient un article additionnel.*

*L'article 12 demeure supprimé.*

## Interventions sur l'ensemble

**M. Hervé Maurey.** – Le groupe UDI-UC votera ce texte qui améliore la réforme de 2010. Je me réjouis de ce beau consensus ; il y a quatre ans, M. Sueur n'avait pas de mots assez durs pour fustiger la création arbitraire de ces communes nouvelles...

Cette proposition de loi, et cela est bienvenu, prévoit des incitations financières et renforce le rôle des maires délégués. De bonnes mesures, car de nombreux élus se tourneront vers la formule de la commune nouvelle, faute de pouvoir équilibrer leur budget - déjà, des conseils municipaux votent la réduction des indemnités de mandat... Ce sera du volontariat contraint...

N'étrangeons pas les communes ; elles ne peuvent gaspiller un argent dont elles ne disposent pas ! Les 550 000 conseillers municipaux sont plutôt, à mon sens, un gage d'économie.

**M. Jean Desessard.** – Le groupe écologiste, après ce débat serein, confirme son vote positif. Nous avons créé un cadre sécurisant pour les communes nouvelles.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Merci à M. Maurey de revenir sur la logique que je défends depuis longtemps... J'ai eu le privilège de voter la loi de 1981 à l'Assemblée nationale ; les élus centristes n'avaient pas de mots assez durs pour fustiger ce texte - je pense à tel élu d'Ille-et-Vilaine... Les mêmes trouvent aujourd'hui que la décentralisation n'est pas assez rapide... Les lois de 1992 et de 1999 sur l'intercommunalité ont-elles aussi été des lois de liberté, qui reposent sur le volontariat. Je combats toutes les tentatives de recentralisation - et, monsieur Mézard, la carte intercommunale a été certes étendue mais quand 95 % des communes avaient déjà franchi le pas.

Je ne nourris pas d'illusions excessives, mais ce texte sera précieux avant tout pour les petites et les moyennes communes. Quel que soit la taille de la commune, rien ne sera imposé. C'est une bonne chose : les Français, depuis le 14 décembre 1789, ont la commune au cœur. Elle est le cœur battant de la démocratie ! (*M. André Gattolin applaudit*)

**M. Jacques Mézard.** – Très bien !

**M. Jean-Pierre Bosino.** – Rien dans ce débat ne nous conduit à changer de position. On a beau faire référence à 1789, mettre en avant le volontariat, cela dissimule mal un mouvement contraint. Tout pousse à la disparition des communes.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** – Merci aux sénateurs d'avoir travaillé sur ce texte qui est issu de l'Association des maires de France. Après l'intervention de M. Bosino, je veux souligner que bien des maires demandent ce texte, qui n'ont pas la chance de disposer d'un potentiel financier suffisant pour répondre correctement aux attentes de leur population. Aidons-les.

*La proposition de loi, modifiée, est adoptée.*

## Échec en CMP

**Mme la présidente.** – J'informe le Sénat que la CMP chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2014 n'est pas parvenue à l'adoption d'un texte commun.

*La séance est suspendue à midi et demi.*

PRÉSIDENCE DE M. HERVÉ MARSEILLE,  
VICE-PRÉSIDENT

*La séance reprend à 14h 30.*

## Délimitation des régions (Nouvelle lecture)

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle l'examen en nouvelle lecture du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

### Discussion générale

**M. André Vallini, secrétaire d'État auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale.** – Nous avons mis en chantier une réforme par étapes de l'organisation territoriale de la République. Le projet de loi sur les métropoles a occupé la première : ce projet de loi est le deuxième. Demain, vous examinerez le troisième, avec le projet de loi NOTRe. Cette réforme d'ensemble obéit à trois exigences. Une exigence démocratique : la clarté car les citoyens doivent savoir qui fait quoi. Une exigence économique : la compétitivité, car nos régions, doivent avoir les moyens d'être plus attractives. Une exigence de service public : l'efficacité car si nos concitoyens sont toujours plus exigeants, l'argent public est toujours plus rare.

La concurrence prévaut, quand chaque pays, chaque région doit attirer des investissements, réaliser des infrastructures. À l'issue de cette réforme, la population moyenne des régions françaises grossira de 2,6 millions à 4,3 millions d'habitants, taille qui correspond à des programmes de long terme et de grande échelle. L'ensemble des territoires, y compris ruraux...

**M. Jacques Mézard.** – Parlons-en !

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** – ... doivent tirer parti de cette insertion dans un nouvel espace. La CMP a échoué. La carte idéale n'existe pas.

**M. Jacques Mézard.** – Ce n'est pas une raison pour faire la pire !

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** – Les fameuses identités régionales ne sont en aucune manière menacées par de nouvelles délimitations administratives, alors qu'elles trouvent leurs sources dans les provinces de l'Ancien Régime. Le Berry, la Touraine, le Dauphiné n'ont jamais correspondu à aucune circonscription administrative et pourtant ces provinces continuent à avoir une existence. Elles ont traversé la Révolution française, la Restauration monarchique, deux Empires, cinq Républiques et elles survivront à cette réforme administrative.

Votre opposition à la fusion Languedoc-Roussillon/Midi-Pyrénées et à la grande région Est perdure.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale.** – Eh oui !

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** – Sur cette question, mes majorités transcendent les clivages politiques. Je le souligne, les deux assemblées s'accordent sur le périmètre de onze régions sur treize. Je connais l'attachement du Sénat à la question du transfert d'un département d'une région à l'autre. Il fallait toutefois éviter les démembrements. La solution de l'Assemblée nationale répond à la nécessaire souplesse.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale.** – Non, elle la rend impossible.

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** – Un assouplissement au droit d'option est acquis, grâce à la suppression de l'obligation de tenir trois consultations référendaires locales - une pour chacune des collectivités concernées - nous apportons un assouplissement significatif au droit d'option.

Vous retenez le principe de délibération concordante pour la région d'accueil et le département de départ à la majorité des trois cinquièmes mais vous considérez que la région d'origine peut seulement s'opposer au transfert à la majorité qualifiée. Cette disposition ne respecte pas le principe de libre administration des collectivités territoriales et il ne nous paraît ni possible ni souhaitable que le pouvoir réglementaire puisse modifier le périmètre d'une collectivité sans que celle-ci l'ait approuvé à une majorité qualifiée.

**M. Jacques Mézard.** – Et voilà ! C'est le verrou !

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** – Il faut tenir compte de la jurisprudence constitutionnelle. À l'issue d'un travail approfondi avec votre rapporteur, François-Noël Buffet...

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale.** – Très bien !

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** – ... nous sommes allés aussi loin que la Constitution le permet. Les deux chambres ont convergé aussi loin que possible.

**M. Philippe Dallier.** – Vision optimiste !

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** – Je souhaite comme vous une nouvelle organisation territoriale, plus lisible et plus efficace.

Nous avons défendu un amendement à l'Assemblée nationale, fixant un nouveau plancher de quatre représentants pour les départements au-delà de 100 000 habitants, bénéficiant notamment à l'Ariège, aux Hautes-Alpes, au Cantal, à la Creuse et aux Alpes de Hautes Provence, sans que rien soit retiré à la Lozère avec un maintien d'au moins deux représentants.

Sur le calendrier et la méthode, je connais vos reproches, mais franchement, pensez-vous que six mois de plus eussent suffi, après tant de rapports, depuis quinze ans, du rapport Mauroy en 2000 au rapport Krattinger-Raffarin, en passant par le rapport Balladur de 2008, tant de débats, où tout a été dit, au Sénat plus qu'ailleurs.

C'est toujours en modernisant son organisation, que la France a avancé. Pour affermir la monarchie face aux féodalités Philippe Auguste puis Philippe le Bel ont créé l'État. Pour affirmer partout l'État, les Jacobins puis Bonaparte ont unifié les territoires de la République. Pour consolider la République, Léon Gambetta et Jules Ferry ont inventé la démocratie locale. En 1981, François Mitterrand a lancé la décentralisation. C'est une nouvelle page de cette histoire qu'il nous appartient d'écrire ensemble aujourd'hui. *(Après un instant de silence, applaudissements sur les bancs socialistes)*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur de la commission spéciale.** – Parcours chaotique que celui de ce texte, porté par des débats passionnés et passionnels. Après une CMP infructueuse...

**Mme Catherine Troendlé.** – Et brève : sept minutes !

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – ... l'article premier A a été supprimé par l'Assemblée nationale. Il rappelait les principes directeurs de notre organisation décentralisée et nous y tenons. Nous redisons notre attachement à notre organisation territoriale et à nos structures. Sur le tracé de la carte, certaines fusions consensuelles comme Bourgogne-Franche Comté et les deux Normandie ont été adoptées, de même que la nouvelle région Centre, avec un nom adapté, Centre-Val de Loire. *(Mme Jacqueline Gourault s'en félicite)*

Restent deux divergences : le fait que l'Alsace ait été réunie avec la Champagne-Ardenne et la Lorraine fait débat. Nous réaffirmons le projet alsacien.

**M. André Reichardt.** – Très bien ! *(Mme Catherine Troendlé applaudit)*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – ... En outre Languedoc-Roussillon est fusionné avec Midi-Pyrénées.

**M. Roland Courteau.** – Très bien !

**M. François-Noël Buffet**, *rapporteur*. – Le Sénat a souhaité que soient possibles des fusions de départements, comme les deux Savoie. L'Assemblée nationale l'a accepté. La majorité des trois cinquièmes était pour nous une garantie forte.

**M. Jacques Mézard**. – Oui.

**M. François-Noël Buffet**, *rapporteur*. – L'Assemblée nationale s'est ralliée pour l'essentiel à notre conception plus opérationnelle de l'exercice du droit d'option. Sur les articles 5 et 12 relatifs à la métropole de Lyon, le Sénat et l'Assemblée nationale ont prévu les dispositions nécessaires à la formation de cette métropole en 2015.

Le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté le même calendrier électoral : mars 2015 pour les élections départementales, avec le renouvellement suivant en 2021, décembre 2015 pour les élections régionales.

La formule retenue pour la représentation démographique et territoriale des départements, pour la répartition des sièges des conseillers régionaux en cas de changement de région respecte notre Constitution. (*Applaudissements sur les bancs du RDSE, au centre et à droite*)

**M. Philippe Kaltenbach**. – En juillet dernier, le Sénat n'avait pas abordé le fond du texte. L'Assemblée nationale l'a pris en mains à cause de multiples mesures d'évitement. (*Protestations sur les bancs du RDSE, quelques bancs au centre et à droite*) Après les élections sénatoriales...

**M. Philippe Dallier**. – Ça change tout !

**M. Jacques Mézard**. – Non !

**M. Philippe Kaltenbach**. – ... nous avons pu avancer, un travail constructif au fond a pu être réalisé, jusqu'à un accord entre Sénat et Assemblée nationale. Sur la délimitation des régions néanmoins, il était clair que subsistait un désaccord sur deux régions. C'est pourquoi la CMP s'est soldée par un échec après avoir constaté que nous divergions sur la région Grand-Est et sur la région Midi-Pyrénées/Languedoc-Roussillon.

**M. Roland Courteau**. – Eh oui !

**M. Philippe Kaltenbach**. – Mais il y eut accord sur les onze autres grandes régions. Nous continuons à contenir l'idée d'une carte à treize régions. La taille moyenne des régions s'élève désormais à plus de 4 millions d'habitants. C'est le résultat d'un effort important de regroupement et de simplification.

Nous aimons tous l'Alsace mais elle en compte que deux départements et 1,8 million d'habitants, c'est très loin de la moyenne. Nous voulons des régions fortes.

**Mme Catherine Troendlé**. – C'est une région forte.

**M. Philippe Kaltenbach**. – Pourquoi faire un cas particulier pour l'Alsace ?

**M. Jacques Mézard**. – Et pour la Bretagne, pour M. Le Drian ?

**M. Philippe Kaltenbach**. – Strasbourg sera la capitale de la grande région Est avec un grand département Alsace, rendu possible grâce aux amendements des sénateurs socialistes.

Sur la région Midi-Pyrénées/Languedoc-Roussillon, le débat a eu lieu. Nous souhaitons maintenir cette grande région.

**M. Alain Bertrand**. – Ce n'est pas pour la cohérence, le Languedoc-Roussillon a déjà 3 millions d'habitants.

**M. Philippe Kaltenbach**. – Il faut des régions fortes, pour renforcer l'économie de notre pays.

**M. Jacques Mézard**. – Baratin !

**M. Philippe Kaltenbach**. – Soixante pour cent des Français vivent dans de grandes aires urbaines. La loi Métropole en tient compte.

**M. Philippe Dallier**. – Et le Grand Paris ?

**M. Alain Bertrand**. – Ah ! Les métropoles...

**M. Philippe Kaltenbach**. – Les métropoles sont des locomotives. Les autres territoires en bénéficient, y compris les plus fragiles, les plus ruraux.

**M. Jacques Mézard**. – Éléments de langage !

**M. Philippe Kaltenbach**. – La carte parfaite n'existe pas. Après bien des concertations...

**M. Jacques Mézard**. – Aucune !

**M. Philippe Kaltenbach**. – ... les arguments ont été échangés. Au Parlement, maintenant, de choisir. La carte à treize régions me semble la meilleure possible. Les clivages partisans sont dépassés. Nous avons recherché le consensus le plus large.

Deux questions rassemblent l'ensemble du Sénat : sur la représentation des territoires ruraux, nous avons voté unanimement, la disposition tendant à garantir cinq conseillers régionaux par département, à l'initiative du sénateur Mézard que je salue.

Le Gouvernement a veillé à ce que le dispositif soit garanti au regard de la Constitution. Il est supérieur à l'application de la loi actuelle, pour la Lozère et le Cantal. C'est une avancée, qui évite les foudres du Conseil constitutionnel. Il serait hasardeux de ne pas respecter le tunnel des 20 %.

**M. Alain Bertrand**. – La Lozère est un sous-territoire. Nous sommes des sous-citoyens.

**M. Philippe Kaltenbach**. – L'argument constitutionnel est déterminant.

**M. Alain Bertrand**. – Le Conseil constitutionnel n'est pas élu. J'y suis passé, ils dorment presque tous.

**M. Philippe Kaltenbach**. – Il reste une divergence sur l'accord de la région de départ, que l'Assemblée nationale persiste à exiger, en cas de rattachement

d'un département à une région. Nous verrons si nous pouvons obtenir gain de cause. J'ai peu d'espoir sur la carte mais sur le droit d'option, j'ai bon espoir que l'Assemblée nationale évolue.

Après un départ désastreux pour l'image du Sénat, nous avons réussi à progresser ensemble. La date des élections est une question souvent clivante. Or même sur ce point, nous avons trouvé un terrain d'entente.

**Mme Catherine Troendlé.** – Vous n'aviez pas le choix.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Nous avons bien travaillé sur ce texte. Le groupe socialiste soutient cette carte à treize régions et, si les amendements sont adoptés, il s'abstiendra. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

**Mme Éliane Assassi.** – Ce débat s'est déroulé dans des conditions critiquables, mais pas « désastreuses ». Cette réforme est devenue illisible pour les citoyens, et même pour beaucoup d'élus. Elle s'est construite sans le peuple, alors que les citoyens aspirent à être davantage parties prenantes. Un rendez-vous manqué, donc, à l'heure où la perte de confiance envers les élus s'aggrave. Il faut plier la souveraineté populaire à la volonté de l'Europe de dissoudre les frontières nationales pour laisser les capitaux, les profits et les travailleurs circuler librement. Ce texte s'inscrit dans le droit fil des réformes libérales du président Sarkozy, qui n'ont pas été détricotées, ni abrogées, contrairement aux engagements d'hier. Seul le conseiller territorial a été supprimé par l'adoption d'une proposition de loi de notre groupe.

**M. Michel Mercier.** – C'était une bonne réforme !

**Mme Éliane Assassi.** – Pour nous, toute réforme doit améliorer la vie quotidienne de nos concitoyens, réduire les inégalités sociales et territoriales, en l'occurrence. Or ici, on nous vend l'attractivité des grandes régions. Voyez l'Île-de-France, la région puissante, où les inégalités territoriales sont les plus criantes et se creusent encore !

Le regroupement des régions s'est fait sur un coin de table, comme un marchandage de tapis. Le PS s'est allié à la droite sénatoriale pour exclure l'intervention du citoyen. On fait appel à des réflexes identitaires et protectionnistes plus qu'à l'intérêt général. On subit l'influence des baronnies régionales : voyez les pressions alsaciennes. (*Mme Catherine Troendlé proteste*) On préfère exacerber les égoïsmes locaux plutôt que de travailler sur le fond des objectifs économiques, sociaux, culturels, institutionnels, environnementaux d'une réforme.

L'étude d'impact est indigente à cet égard, cela a été montré. Il eût fallu examiner en priorité les compétences et les fonctions de ces nouvelles régions...

**Mme Catherine Troendlé.** – Oui.

**Mme Éliane Assassi.** – ... s'interroger sur les moyens financiers et humains, organiser un véritable débat national, tranché par une consultation populaire.

Des régions de grande taille portent le germe d'une organisation fédéraliste opposée à notre modèle d'une région une et indivisible, pour faire disparaître bon nombre de collectivités locales. Ce sera destructeur pour notre tissu social, pour notre pacte républicain.

Les économies annoncées ne seront pas au rendez-vous. Cette réforme coûtera cher. Nous restons attachés à l'organisation de notre République en trois niveaux de collectivités, même s'il faut développer tous les partenariats possibles pour renforcer l'efficacité de l'action publique et répondre aux attentes de nos concitoyens. Vous le voyez, nous ne sommes pas archaïques, loin de là. Nous combattons cette contre-réforme conservatrice, au fond, qui va à rebours de la volonté progressiste qui a présidé il y a trente ans au lancement de la décentralisation et qui nous anime toujours. (*Applaudissements sur les bancs CRC*)

**M. Jacques Mézard.** – Ce projet de loi constitue un des pires exemples de la dérive de notre régime, au mépris de la démocratie parlementaire, de la démocratie tout simplement.

**M. Michel Mercier.** – Ça commence bien.

**M. Jacques Mézard.** – Il fallait bien un exécutif.

Les dénégations de nos collègues Krattinger et Raffarin en disent assez sur l'exploitation éhontée qui a été faite de leur travail. Ce texte n'a fait l'objet d'aucune concertation, d'aucune étude d'impact sérieuse. La réforme territoriale méritait mieux que ce gâchis, que cette rafale de textes incohérents. Nous avons condamné les premiers le binôme départemental, dont plus personne ne veut.

Comment ne pas tenir compte des réalités économiques, démographiques, historiques, territoriales, au profit des diktats des grands hiérarques du parti dominant, qui préparent la place pour leurs homologues de l'opposition actuelle, en attendant l'entrée en force de l'extrême droite ? Beau résultat, monsieur le ministre !

Pauvre région Centre, toute seule, accolée au beau titre de Val-de-Loire...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Elle en est très contente.

**M. Jacques Mézard.** – Elle n'a rien d'une grande région, tout d'une petite, même si elle a de grands élus...

**Mme Jacqueline Gourault.** – Merci beaucoup !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'est une région forte, qui compte six départements.

**M. Jacques Mézard.** – Je ne reviendrai pas sur l'usage de la procédure accélérée, la saisine du Conseil constitutionnel sur l'étiage étude d'impact, la motion référendaire.

On a reproché au Sénat de rendre copie blanche. J'ai dit au mois d'octobre que sa copie serait complète, constructive, raisonnable, mais que le Gouvernement n'en tiendrait aucun compte. L'épreuve des faits m'a donné raison, puisque vous avez fait balayer nos apports par vos députés. Sur l'Alsace immergée dans le Grand-Est, sur le Languedoc-Roussillon, sur le droit d'option, en dépit de l'écoute de Bernard Cazeneuve. La Lozère est lamentablement mise à l'écart.

Je tiens à remercier notre rapporteur d'avoir tenu compte de ma position et d'avoir beaucoup travaillé pour convaincre l'Assemblée nationale et le Gouvernement.

Mme Lebranchu disait en réponse à notre regretté collègue, Christian Bourquin : « Il va de soi que le Premier ministre laissera le débat au Sénat totalement ouvert ». Celui-ci a dû confondre le cadenas et l'ouverture ! (*Mme Catherine Troendlé approuve*)

Le président de la République, qui se dit favorable aux référendums locaux, n'a ici tenu aucun compte de l'avis des collectivités. Ni l'Alsace n'a été entendue, ni le conseil régional d'Auvergne, où il n'y eut que quatorze voix sur 47 pour approuver la fusion avec Rhône-Alpes, ni le Languedoc-Roussillon. Nous avons été qualifiés de « minables et de médiocres » par le président Malvy (*On manifeste son indignation*) Le président Bourquin est venu ici quelques semaines avant son décès, le 12 juillet, confirmer l'opposition massive, à une voix près, de son conseil régional à une fusion avec Midi-Pyrénées. Le Gouvernement a tiré profit de la disparition de Georges Frêche, puis de Christian Bourquin pour perpétrer ce mauvais coup. Imaginez la réaction de Georges Frêche. J'avais promis à Christian Bourquin de mener son combat jusqu'au bout, je tiens parole.

Quand j'entends vos représentants arguer de la richesse de la grande région Rhône-Alpes-Auvergne, je suis triste parce que c'est une tromperie : jamais on n'a pu réaliser de liaisons transversales et vous nous éloignez encore plus de la capitale régionale !

L'égalité territoriale est cyniquement confiée au ministre du logement Les régions crient, monsieur le ministre. Vous détruisez le lien avec le terrain depuis deux ans et le projet de loi Macron aura pour effet de vider les territoires de leurs forces vives, au profit de structures financières sises à Paris, éradiquant au passage des forces politiques comme celles que je représente. Et je ne suis pas sûr que vous ne nous suivrez pas bientôt dans la tombe.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Pas d'excès !

**M. Jacques Mézard.** – J'ai souvent une pensée affectueuse pour le président Monnerville et je me souviens de son discours du 19 décembre 1968 à propos du référendum de 1969 : « Messieurs du Gouvernement, il vient un jour où les peuples enfin éclairés refusent de pardonner à ceux qui les ont abusés ». Il rappelait le discours de Clemenceau en 1910 : « Les événements m'ont appris qu'il fallait

donner au peuple le temps de la réflexion, le temps de la réflexion c'est le Sénat ». Même si le Premier ministre se réclame de Clemenceau, vous n'avez que faire de la réflexion du Sénat. C'est pourquoi le groupe RDSE sera unanime à voter le texte du Sénat et à rejeter celui du Gouvernement.

**M. Jean-Marie Bockel.** – Le Gouvernement a mis la charrue avant les bœufs. Il aurait fallu commencer par la loi NOTRe. Le Sénat a apporté des modifications substantielles à ce texte, refondu la carte, modifié le droit d'option.

Mais le Gouvernement veut imposer sa carte. C'est incompréhensible. La grande région Alca n'a aucune consistance historique. Question de taille critique, dites-vous ? Mais l'argument ne tient pas : plus que la taille, c'est la gouvernance qui est centrale. Les Alsaciens se sont prononcés. Pourquoi les bâillonner ? Il ne s'agit pas non plus d'un repli sur soi égoïste : nous tissons des collaborations avec les régions frontalières voisines de Suisse et d'Allemagne.

La carte adoptée par les députés est une provocation pour les Alsaciens, qui alimente la résurgence d'un discours autonomiste ultra minoritaire. Je suis issu d'une famille qui, entre les deux guerres, a combattu les autonomistes et a été combattue par eux : je n'imaginai pas que notre génération connaîtrait cela. Republicain, je ne peux que déplorer les propos qui ont été tenus à notre encontre. Comment rester sourd à la parole des Alsaciens, alors que la France a signé la charte de l'autonomie des collectivités territoriales qui impose de les consulter ?

Vous refusez d'écouter les citoyens et le Sénat. C'est dommage. Une réforme réussie doit être concertée. J'ai voté les lois de décentralisation mais je ne retrouve pas le souffle de 1982. Mais qui sème le vent récolte la tempête... (*Applaudissements à droite et sur les bancs du RDSE*)

**M. Dominique de Legge.** – Le Premier ministre prétendait être à l'écoute des territoires et du Sénat qui les représente. On sait ce qu'il en est advenu. La CMP s'est ouverte avec 20 minutes de retard, et son président a déclaré qu'elle n'avait pas de raison d'être...

Jamais une réforme n'aura été élaborée avec autant de légèreté, de cafouillage. L'objectif n'était pas de créer des régions cohérentes, mais de diviser par deux les régions dans un souci d'affichage médiatique de la volonté de réforme.

En outre, cette loi sert les intérêts de quelques-uns (*M. Mézard le confirme*) Elle traduit les contradictions du Gouvernement entre incantations girondines et réflexes jacobins. Enfin, comment redécouper les régions sans avoir fixé leurs compétences ? Il est dommage que vous ayez refusé l'article premier A du Sénat. Il eût été mis fin à la cacophonie gouvernementale, sensible tant sur la clause de compétence générale que sur l'existence du département. Quant au fait de revoir les limites des

régions avant de définir leur périmètre d'intervention ou leurs relations avec les autres collectivités territoriales, c'est un signe d'amateurisme sinon d'incompétence ! Pourquoi se focaliser sur la taille alors que toutes les études montrent que la puissance n'en dépend pas ? L'argument des économies d'échelle a fait long feu. En outre, vous allez confier aux régions un échelon stratégique, des compétences de gestion que les départements sont mieux à même d'assumer !

Le découpage est arbitraire, Le procédé qui consiste à créer un point de non-retour est anti-démocratique.

C'est pourquoi le droit d'option est essentiel.

Il n'en était pas question dans votre projet de loi, car vous pensiez supprimer les départements. Mais nous avons institué le droit d'option. Vous avez modifié notre texte pour instaurer un droit de blocage à deux cinquièmes.

Vous plaidez pour la taille critique d'environ 4 à 6 millions d'habitants, en refusant à l'Alsace de rester comme région mais en autorisant la Bretagne à rester dans ses limites avec moins de trois millions d'habitants...

**Mme Catherine Troendlé.** – Très bien !

**M. Dominique de Legge.** – Depuis plus de vingt ans, les élus locaux de tous bords, y compris les deux ministres bretons en exercice ont réclamé une modification du périmètre. Le double langage à Rennes et à Paris est insupportable. La Bretagne devient la plus petite région de France, la plus périphérique, à cause des petits arrangements entre amis.

Le préalable à toute décentralisation réussie, c'est la réforme de l'État lui-même.

En la repoussant vous ajoutez de la confusion à la confusion, pour masquer vos échecs et vos divisions, en cherchant à faire illusion.

Le groupe UMP votera le texte de la commission spéciale du Sénat. (*Applaudissements à droite ; M. Jacques Mézard applaudit aussi*)

**M. Yannick Botrel.** – Après l'échec de la CMP, nous parvenons au terme d'un marathon parlementaire riche et passionné. Cette ultime lecture du texte est pour nous formelle, le dernier mot revenant à l'Assemblée nationale.

Je commenterai donc le texte de l'Assemblée nationale.

Treize régions sont créées. Je salue le principe d'un redécoupage, qui, sauf certains ajustements, est accepté. Celui-ci ne fait pas que des heureux, mais aucune carte n'est parfaite.

À titre personnel j'aurais aimé une région Bretagne avec cinq départements. Toutefois, ce découpage ne pose pas de gros problèmes et correspond même aux

nouveaux enjeux. Le texte permet de mieux garantir l'expression des territoires ruraux. La Lozère aura ainsi deux représentants, le Cantal ou l'Ariège en auront quatre dans les nouveaux conseils. C'est un signal très important adressé à la France des territoires, dans le respect des règles constitutionnelles. Le droit d'option, mesure intéressante, pourra s'exercer entre janvier 2016 et mars 2019. Il faudra un vote concordant des trois collectivités concernées, à la majorité des trois cinquièmes. Cette disposition ne figurait pas dans le texte initial, le Sénat a contribué à l'y inscrire. Le temps nous montrera si les modalités retenues sont suffisamment souples : je suis circonspect sur ce point.

Le Gouvernement a écouté les associations d'élus, ce qui a conduit à l'examen de trois lois au lieu d'une : loi Maptam, loi NOTRe et celle-ci. Nous poursuivons ainsi le cheminement lancé en 1982, conformément à l'engagement de campagne du président de la République. Je ne comprends pas les critiques sur l'ordre d'examen. Eût-il été différent que les critiques auraient été les mêmes ! (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

**M. Henri Tandonnet.** – Après l'échec de la CMP, notre commission spéciale a rétabli la position du Sénat. Nos divergences demeurent. Je regrette que l'Assemblée nationale n'ait pas écouté nos propositions sur le droit d'option. Le groupe UDI-UC avait déposé un amendement, facteur de souplesse. Cette mesure aurait été utile en Picardie par exemple.

À l'évidence, les territoires n'ont pas été écoutés. Si l'on veut réaliser des économies, encore faut-il un minimum d'*affectio societatis* ! Alors qu'il aurait fallu raisonner en termes de bassins de vie, ce texte n'est ni rassembleur, ni porteur de dynamisme.

Nous discutons de la carte sans connaître les compétences comme si l'on faisait à quelqu'un un costume sans connaître ses mensurations. Les conflits entre les régions et les métropoles vont rapidement poindre. Quels seront les chefs-lieux ? Aucune étude d'impact n'a été réalisée. Faut-il concentrer l'activité sur les villes les plus denses ou concevoir les chefs-lieux comme un instrument de rééquilibrage du territoire ? Je ne comprends pas la logique de ce texte.

J'espère que l'Assemblée nationale revisitera les modalités du droit d'option, comme l'annonce M. Kaltenbach, mais pour l'instant, elle s'y refuse. Le groupe UDI-UC votera le texte de la commission spéciale. (*Applaudissements au centre et au banc des commissions*)

**Mme Catherine Troendlé.** Monsieur le ministre, si nous parlions à nouveau des ambitions de l'Alsace ?

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** – Avec plaisir !

**Mme Catherine Troendlé.** – En octobre, une manifestation a mobilisé 12 000 à 15 000 personnes pour un conseil d'Alsace unique. Une pétition a récolté 60 000 signatures, les conseils municipaux ont voté des centaines de motions et les élus des trois

assemblées ont voté à la quasi-unanimité en faveur de leur fusion. La commission spéciale du Sénat nous soutient. Grâce à notre coopération transfrontalière très dynamique, nous ne sommes pas repliés sur nous. Vous doutez que l'Alsace ait la taille critique mais elle a le dynamisme économique.

Le Premier ministre n'a pas tenu sa promesse de tenir compte de la parole du Sénat ! Les représentants des territoires sont ignorés. Quant à la CMP, expédiée en sept minutes, ce fut un simulacre ! Le Gouvernement passe en force et veut mettre l'Alsace à genoux : fermeture de Fessenheim, fin du droit d'option des frontaliers, modification du statut des entreprises suisses installées en Alsace, report de la liaison Rhin-Rhône...

Malgré tout, l'Alsace est toujours debout et ne pliera pas ! Jamais ! Tout ce que nous demandons, c'est un droit à l'expérimentation, pour contribuer aux objectifs du Gouvernement : améliorer la gouvernance, et l'efficacité des politiques. Rendre l'Alsace plus compétitive, c'est accroître les richesses qu'elle partage déjà en contribuant aux fonds de péréquation au bénéfice d'autres territoires. Pourquoi le président de la République ne nous écoute-t-il pas ? Nous avons le sentiment d'être méprisés. Circulez, il n'y a rien à voir ! Pourtant, l'Alsace n'a jamais déçu la France... (*Applaudissements à droite*)

**M. Philippe Bonnecarrère.** – Cette réforme est mal-née. La population n'y a pas été associée, l'avis des collectivités n'a pas été pris en compte. Souvenez-vous de l'opposition du regretté Christian Bourquin... Nul doute que si Georges Frêche vivait encore, cette réforme n'aurait jamais vu le jour. (*MM. Jacques Mézard et Alain Bertrand applaudissent*)

Les conseils régionaux ont 30 ans. Ils trouvent leur équilibre, leur identité. Dommage de les perturber. Vous sous-estimez le risque futur de conflit entre régions et métropoles.

Cette réforme a été mal faite, car elle est faite pour Bruxelles - ou plutôt pour ce que l'on croit que Bruxelles attend de nous - et non pour les habitants ! Toutefois, si nous agissons avec modestie, nous pourrions la redresser. Ne cédon pas au symptôme de la grenouille qui voulait être plus grosse que le bœuf, ne cherchons pas ce nouveau graal du *big is beautiful*.

Nous devons privilégier la proximité : comment gérer 422 lycées, 597 collèges et 5 000 circuits scolaires depuis Toulouse ou Montpellier ? Au jacobinisme national ne doit pas succéder le jacobinisme régional. Le temps est venu du girondinisme régional ! Soyons pragmatiques et modestes. À ce prix, nous corrigerons les effets d'une réforme mal née. (*Applaudissements au centre et sur les bancs du RDSE*)

**M. André Reichardt.** – Victor Hugo, le plus illustre de nos prédécesseurs, disait que l'Alsace était une terre particulière, à la rencontre des mondes latin et

germanique. C'est la République sur le Rhin, et la promesse de l'Europe comme destin. Ceux qui veulent rayer l'Alsace de la carte attendent non seulement à l'Alsace mais à la France !

La France est la réunion de provinces qui se sont unies au fil de l'histoire, par les conquêtes et par les armes, par les mariages ou par les charmes, et qui ont fini par s'aimer. L'Alsace c'est la porte sur l'Allemagne et la Mitteleuropa. Voilà pourquoi les gouvernements n'ont jamais cherché à dissoudre l'Alsace. L'Alsace est trop petite ? Elle est par sa taille parmi les grandes régions d'Europe ! Jean Tirole me l'a dit, cette réforme n'est pas pertinente.

Et nous ne débattons des compétences que demain !

Le problème n'est pas la décentralisation mais son insuffisance. En Europe, le budget moyen par habitant des régions est de 2 500 euros ; en France, il est de 400 ! Benjamin Constant, député de Strasbourg, disait déjà que la variété, c'est la vie ; l'uniformité, c'est la mort.

Cette réforme *Canada Dry* n'est qu'un semblant de décentralisation.

Le Gouvernement, fidèle à son tripatouillage géographique, nous a pris de haut. Le Premier ministre nous a accusés de nous replier sur nous-mêmes alors que nous sommes une des premières régions exportatrices, accueillant investisseurs et étudiants étrangers. L'Alsace est ouverte et rayonnante.

Le Gouvernement est resté sourd à tous nos arguments. Rarement aurons-nous autant vu une majorité croire que la démocratie consiste à s'écouter parler pour se convaincre d'avoir raison ? !

Mais patiemment nous attendrons une nouvelle majorité. Les majorités passent, l'Alsace, elle, n'entend pas passer. D'autant plus attachée à son histoire qu'elle n'hésite jamais à s'ouvrir aux autres, elle est dotée d'une vertu précieuse en politique : la patience. (*Applaudissements des bancs du RDSE aux bancs UMP*)

**Mme Catherine Troendlé.** – Très bien !

**M. Ronan Dantec.** – Les péripéties de l'examen de ce texte en disent long sur la difficulté à traiter ce sujet. Nous le savons tous : il aurait fallu examiner les choses dans l'ordre, les compétences d'abord, la carte ensuite.

Nous sommes partisans d'une décentralisation différenciée, afin que les collectivités territoriales soient adaptées au vécu des habitants. Tel était le sens de nos amendements. Le texte est inacceptable. Le droit d'option est inapplicable. Le Gouvernement avait indiqué sa volonté de souplesse, mais l'Assemblée nationale est revenue en arrière et a réinstauré un droit de veto aux deux cinquièmes de la région de départ. Les écologistes proposent de le remplacer par un avis de la région de départ. Si cet

amendement n'est pas adopté, nous proposerons de rétablir la majorité simple.

Certaines de nos propositions paraissent de prime abord originales, elles nous valent même des quolibets, mais elles font leur chemin, ainsi des schémas régionaux prescriptifs...

**M. Jean-Jacques Hyest**, président de la commission spéciale. – Attention...

**M. Ronan Dantec**. – ... ou du suffrage universel direct dans les intercommunalités. Il faut faire confiance aux territoires ! Le cas alsacien dévoile le manque de méthode du Gouvernement. Entre autoritarisme en Alsace, et faiblesse en Bretagne à cause des barons socialistes, le Gouvernement oscille.

**M. Guy-Dominique Kennel**. – Très bien !

**M. Ronan Dantec**. – Malgré les affinités évidentes entre la région nantaise et les Pays-de-la-Loire, sur les plans économique, universitaire et culturels, les partisans de l'immobilisme l'ont emporté.

Le Gouvernement aurait dû scinder les Pays de la Loire, rattacher la Loire-Atlantique à la Bretagne et les autres départements au Centre. Le Gouvernement ne peut trancher ici et céder là...

**M. Jean Desessard**. – Très bien !

**M. Ronan Dantec**. – L'État n'est pas seul responsable. Que de postures de la part des élus de l'ouest, qui réclamaient une Bretagne historique. Mais chacun la définit à son aise. Les élus de l'ouest ont privilégié la posture. Ils souhaitent le *statu quo*, ils l'ont eu. Nous aurions préféré une Bretagne à cinq départements.

Une réforme territoriale ne peut réussir qu'avec le consensus des citoyens. Ce texte ne fait pas progresser la démocratie territoriale. Nos amendements ont été repoussés. Nous les présenterons à nouveau sur le projet de loi NOTRe.

**M. Jean-Jacques Hyest**, président de la commission spéciale. – Ah !

**M. Ronan Dantec**. – En décembre 2015, se tiendra le sommet de Paris, crucial, sur le climat. Mais il sera concomitant avec les élections régionales. Les objectifs seront brouillés alors que les régions sont chefs de file. Il serait plus logique de repousser à janvier 2016 les élections régionales. Nous regrettons le déficit démocratique qui renforce la défiance de nos concitoyens alors que l'objectif était de renforcer la proximité ! C'est un rendez-vous manqué. Devant tant d'incohérences, le groupe écologiste réserve encore son vote. (*Applaudissements sur les bancs écologistes, UMP et plusieurs bancs au centre*)

*La discussion générale est close.*

## Discussion des articles

### ARTICLE PREMIER A

**M. René-Paul Savary**. – J'ai tenu à être présent cet après-midi pour dire tout le mal que je pense de cette réforme.

**M. Jean-Jacques Hyest**, président de la commission spéciale. – C'est bien !

**M. René-Paul Savary**. – Cet article rappelle ce que sont les bases de notre démocratie depuis des lustres. Elles ont fait leurs preuves. Vous les remettez en cause sans la moindre clarification ni la moindre économie. On est en droit de s'interroger...

Les départements subsistent, mais ils ont été déconsidérés, leur personnel est démotivé. Quelle est la valeur ajoutée de confier les collèges aux régions ? Avec les dépenses liées au RSA, les départements seront bientôt exsangues, certains seront même en déficit de fonctionnement dès l'année prochaine. Et il n'y a rien de satisfaisant dans la loi NOTRe.

Des régions stratégiques, je suis pour. Pourquoi donc ne pas leur transférer la politique de l'emploi ? Quant au seuil de 20 000 habitants pour les intercommunalités, il ne tiendra pas, c'est évident. Il faut rétablir les bases de notre organisation territoriale. Je voterai cet article.

*L'article premier A est adopté.*

### ARTICLE PREMIER

*L'amendement n°11 n'est pas défendu.*

**M. le président**. – Amendement n°4, présenté par M. Savary, Mme Férat et M. Détraigne.

I. - Alinéa 11

Rédiger ainsi cet alinéa :

« - Champagne-Ardenne, Lorraine et Picardie ;

II. - En conséquence, alinéa 15

Rédiger ainsi cet alinéa :

« - Nord-Pas-de-Calais ;

**M. René-Paul Savary**. – Comme les Alsaciens, les Marnais ne plieront pas. Châlons-en-Champagne, perd déjà les 1 045 militaires du 1<sup>er</sup> Rama, 3 000 personnes sont touchées ; et il est clair que la préfecture de région sera touchée par la réorganisation. Encore des emplois en moins.

On nous dit que les métropoles vont tirer tout le monde vers le haut... Dans le TGV-est, sur 100 voyageurs, 90 vont à Paris, 6 à Metz et Nancy, 4 seulement vont à Strasbourg.

**M. André Reichardt**. – Eh oui !

**M. René-Paul Savary**. – N'allez pas nous faire croire que Strasbourg nous tirera vers le haut !

Le Sénat, grâce à M. Tandonnet, avait trouvé une juste solution pour le droit d'option des départements. Vous en avez fait fi !

**M. le président.** – Concluez !

**M. René-Paul Savary.** – Les élus d'Alsace, du Nord-Pas-de-Calais, veulent une région adaptée à leur bassin de vie. Reste le grand espace picard, champenois et lorrain, qu'il faut réunir, sous le regard des trois métropoles de Lille, Strasbourg et Paris. Nous voulons positiver, face aux difficultés. (*M. André Reichardt applaudit*)

*L'amendement n°1 n'est pas défendu.*

**M. François-Noël Buffet,** *rapporteur.* – Avis défavorable : le Sénat s'est prononcé contre en deuxième lecture.

**M. André Vallini,** *secrétaire d'État.* – Même avis.

**M. Philippe Kaltenbach.** – C'est un ensemble bien hétéroclite que propose M. Savary. Je regrette que l'amendement n°11 n'ait pas été défendu : il proposait à juste titre la réunion de l'Alsace à la région Champagne-Lorraine.

**Mme Éliane Assassi.** – Si les socialistes défendent les amendements de la droite... Cela me rappelle le collectif !

**M. Philippe Kaltenbach.** – Il vous arrive aussi de voter avec la droite, madame Assassi ! (*Exclamations à droite*) Il suffit de lire l'exposé des motifs de l'amendement, on y qualifie de « fausse bonne idée » et de « mauvais signal pour l'Europe » celle de donner à l'Alsace la facilité d'exprimer son particularisme... Nous voterons contre l'amendement n°4.

**M. Ronan Dantec.** – On accuse l'Alsace de vouloir se replier sur elle-même. En réalité, cette carte témoigne d'un repli franco-français. (*M. Guy-Dominique Kennel applaudit*) Nous vivons en Europe ! L'avenir de l'Alsace, c'est de coopérer avec sa voisine d'outre-Rhin.

Nous sommes pour une collectivité unique d'Alsace. (*On approuve à droite*) mais historiquement pour la reconstitution de l'ancien comté de Toulouse. Il faut des réponses qui correspondent à la diversité des territoires. (*Mme Catherine Troendlé applaudit*)

**M. René-Paul Savary.** – Le modèle alsacien vaut aussi en Nord-Pas-de-Calais : de grandes métropoles exercent leur attraction sur une petite région. En revanche, la Picardie, Champagne-Ardenne, la Lorraine ont des profils similaires et des partenariats communs : densité de population, pôles de compétitivité sur les énergies renouvelables, la transformation des matières, les agroressources, le développement durable. Nous sommes sous le rayonnement de trois métropoles, Lille, Paris, Strasbourg. En Alsace, on se déplace sur de courtes distances et les transports en commun sont pleins ; chez nous, les distances sont longues et les transports

difficiles à remplir... D'un côté les recettes, de l'autre les dépenses...

Les Alsaciens ne veulent pas de nous, ni les élus du Nord-Pas-de-Calais des Picards, mais nous, nous sommes rassembleurs !

*L'amendement n°4 n'est pas adopté.*

*L'article premier est adopté.*

*L'article premier bis demeure supprimé.*

*L'article 2 est adopté.*

### ARTICLE 3

**M. le président.** – Amendement n°2, présenté par M. Dantec et les membres du groupe écologiste.

I. – Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

II. – Alinéas 7 et 8

Rédiger ainsi ces alinéas :

« I. – Un département et la région d'accueil limitrophe peuvent demander, par délibérations concordantes de leurs assemblées délibérantes, une modification des limites régionales visant à inclure le département dans le territoire de la région précitée. La demande de modification est inscrite à l'ordre du jour du conseil départemental, par dérogation aux articles L. 3121-9 et L. 3121-10, et du conseil régional, par dérogation aux articles L. 4132-8 et L. 4132-9, à l'initiative d'au moins 10 % de leurs membres.

« Avant les délibérations du département et de la région d'accueil limitrophe, le projet de modification des limites territoriales est soumis pour avis au conseil régional de la région sur le territoire de laquelle se trouve ce département. Son avis est réputé favorable s'il ne s'est pas prononcé à l'expiration d'un délai de deux mois suivant la notification, par le président du conseil départemental, de l'inscription à l'ordre du jour de la délibération visant à la modification des limites départementales. »

III. – Alinéa 12

Supprimer cet alinéa.

IV. – Alinéa 16

Après le mot :

métropolitaine

supprimer la fin de cet alinéa.

**M. Ronan Dantec.** – C'est le bon sens : quand les gens veulent s'unir, on ne s'y oppose pas, même s'il est légitime de demander l'avis de la famille... Nous remettons les choses dans l'ordre, en prévoyant que le détachement d'un département est d'abord soumis pour avis à la région de départ.

**M. le président.** – Amendement n°3, présenté par M. Dantec et les membres du groupe écologiste.

I. – Alinéas 3 et 12

Supprimer ces alinéas.

II. – Alinéa 7, première phrase

Supprimer les mots :

des trois cinquièmes

III. – Alinéa 16

Après le mot :

« métropolitaine »

supprimer la fin de cet alinéa.

**M. Ronan Dantec.** – Amendement de repli qui devrait réunir une large majorité.

**M. le président.** – Amendement n°9, présenté par M. Mézard.

Alinéas 5 à 10

Remplacer ces alinéas par quatre alinéas ainsi rédigés :

2° L'article L. 4122-1-1 est ainsi rédigé :

« Art. L. 4122-1-1. – I. – Un département et une région, lorsqu'ils sont limitrophes, peuvent demander, par délibérations concordantes à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés de leurs assemblées délibérantes, une modification des limites régionales visant à inclure le département dans le territoire de la région concernée. La demande de modification est inscrite à l'ordre du jour du conseil général, par dérogation aux articles L. 3121-9 et L. 3121-10, et du conseil régional, par dérogation aux articles L. 4132-8 et L. 4132-9, à l'initiative d'au moins 10 % de leurs membres.

« II. – Ce projet de modification des limites territoriales est soumis pour avis au conseil régional de la région dont le département demande à être détaché. Son avis est réputé favorable s'il ne s'est pas prononcé à l'expiration d'un délai de trois mois suivant la notification des délibérations du conseil régional et du conseil départemental intéressés.

« III. – La modification des limites territoriales des régions concernées est décidée par décret en Conseil d'État. » ;

**M. Jacques Mézard.** – Cet amendement a été voté par le Sénat en juillet à une large majorité. Les sénatoriales intervenues depuis devraient encore la conforter. Le texte de l'Assemblée nationale supprime de fait le droit d'option : comment obtenir l'accord aux trois cinquièmes de toutes les collectivités concernées ? Inutile de prétendre qu'on laisse un minimum de liberté aux départements... Qu'un département vote, à la majorité qualifiée, son rattachement à l'autre région, et que la région d'accueil l'accepte à la même majorité, cela devrait suffire ! On éviterait ainsi des réunions forcées - des catastrophes. Mais le Gouvernement s'entête...

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – La commission spéciale estime légitime que la région de départ s'exprime sur un sujet d'une telle importance. Elle est revenue au texte du Sénat qui avait proposé que la région de départ puisse s'opposer au départ d'un département à la majorité des trois cinquièmes : c'est plus souple que la version de l'Assemblée nationale, qui exige un accord général aux trois cinquièmes. Nous ne désespérons pas de convaincre nos collègues députés.

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** – Le sujet est très délicat. J'étais favorable à un assouplissement. Il a eu lieu, puisque l'exigence de trois consultations référendaires a été supprimée.

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission spéciale.** – C'est vrai !

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** – Une majorité qualifiée des trois cinquièmes, ce n'est pas si élevé. Pour une région donnée, le départ d'un département sera une amputation difficile à vivre - nous savons tous à quelle région et à quel département nous pensons. Il est normal qu'elle donne son accord, à une majorité qualifiée. Il y aurait, à défaut, une forme de tutelle. Le texte de l'Assemblée nationale paraît équilibré.

**M. Ronan Dantec.** – L'avenir de la Loire-Atlantique n'est pas lié au droit d'option. Le désaccord des élus de l'ouest porte sur la taille des régions ! Je me bats depuis longtemps pour la réunification de la Bretagne. C'est ailleurs que le droit d'option trouvera vraiment à s'appliquer. Que le poids politique de la Loire-Atlantique ne l'en empêche pas.

Le Gouvernement laisse clairement entendre qu'il demandera à l'Assemblée nationale de revenir sur notre vote. Adoptons donc mon amendement de repli, pour limiter la casse.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Le droit d'option, selon le groupe socialiste, doit être aussi souple que possible. Nous avons défendu la majorité simple. Mais nous soutiendrons la position de compromis de la commission spéciale, nous serons plus forts en CMP.

**M. Yannick Botrel.** – Mes collègues prêchent, en ma personne, un convaincu... M. Dantec a raison de dire qu'il faut s'extraire du débat breton. Le droit d'option, tel qu'il est conçu, ne sera pas opérationnel, hélas : on trouvera toujours une majorité pour voter contre. À titre personnel, je suis favorable à l'amendement. Faisons sagement confiance à la démocratie territoriale.

**M. Jacques Mézard.** – Quel aveu, monsieur le ministre ! Contrairement à ce que vous dites, ce droit d'option ne concerne pas que la Loire-Atlantique...

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission spéciale.** – Pas du tout !

**M. Jacques Mézard.** – ... même si vous vous souciez surtout des grands élus de l'ouest. Je pense au Gard, à la Lozère, au Cantal, que l'on coupe de leur bassin de vie naturel. Exiger une majorité des trois

cinquièmes, c'est tout bloquer - même si certaines régions seront ravies de se débarrasser des pauvres... On sait très bien qui bloque le droit d'option. Ce n'est pas ainsi que l'on écrit la loi de la République.

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** – Le droit d'option concerne évidemment tout le territoire de la République, même si les départements concernés, dont ceux que vous avez cités, se comptent sur les doigts des deux mains, et encore...

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale.** – Trois cinquièmes qui s'opposent, c'est autre chose que trois cinquièmes qui acceptent. Le Sénat avait recherché un compromis avec l'Assemblée nationale, qui n'a pas eu lieu. Ne changeons pas de position en dernière lecture ! Il y va de la cohérence de notre propos.

**Mme Catherine Troendlé.** – Très bien !

*L'amendement n°2 n'est pas adopté,  
non plus que les amendements n°3 et 9.*

*L'article 3 est adopté.*

*L'article 3 bis demeure supprimé.*

*L'article 6 est adopté.*

*L'article 6 bis demeure supprimé.*

## ARTICLE 7

**M. le président.** – Amendement n°5, présenté par M. Mézard.

Rédiger ainsi cet article :

I. - L'article L. 338 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Chaque section départementale compte au moins cinq conseillers régionaux. »

II. - Après le deuxième alinéa de l'article L. 338-1 du même code, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :

« Si, après répartition des sièges en application de l'article L. 338 et du présent article, ont été élus moins de cinq conseillers régionaux issus des sections départementales correspondant à un département, des sièges supplémentaires sont ajoutés à l'effectif du conseil régional afin d'atteindre le seuil de cinq conseillers régionaux au titre du ou des départements concernés.

« Le nombre total ainsi majoré des sièges du conseil régional est réparti selon les règles prévues aux deuxième à avant-dernier alinéas de l'article L. 338.

« Les sièges supplémentaires résultant de cette nouvelle répartition sont attribués aux candidats des listes bénéficiaires, dans l'ordre de leur présentation dans la ou les sections départementales correspondant aux départements dont la représentation doit être complétée. »

**M. Jacques Mézard.** – Je suis tenace. Je demande encore une fois au Sénat de confirmer son vote de

juillet, exprimé par scrutin public, à 334 voix contre une. Je remercie au rapporteur de s'être battu pour améliorer la représentation des petits départements. Mais je persiste à demander au moins cinq conseillers régionaux par département. L'argument constitutionnel que l'on nous oppose est fallacieux. Dans le Cantal, il y a une liste de six candidats par section, il peut donc y avoir six élus ; et c'est le cas dans presque la totalité des départements.

Ce que vous voulez, c'est la sous-représentation des petits départements. Nous ne pouvons l'accepter. Il serait bon qu'un jour les élus commandent...

**M. le président.** – Amendement n°6, présenté par M. Mézard.

Rédiger ainsi cet article :

I. - L'article L. 338 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Chaque section départementale compte au moins quatre conseillers régionaux. »

II. - Après le deuxième alinéa de l'article L. 338-1 du même code, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :

« Si, après répartition des sièges en application de l'article L. 338 et du présent article, ont été élus moins de quatre conseillers régionaux issus des sections départementales correspondant à un département, des sièges supplémentaires sont ajoutés à l'effectif du conseil régional afin d'atteindre le seuil de quatre conseillers régionaux au titre du ou des départements concernés.

« Le nombre total ainsi majoré des sièges du conseil régional est réparti selon les règles prévues aux deuxième à avant-dernier alinéas de l'article L. 338.

« Les sièges supplémentaires résultant de cette nouvelle répartition sont attribués aux candidats des listes bénéficiaires, dans l'ordre de leur présentation dans la ou les sections départementales correspondant aux départements dont la représentation doit être complétée. »

**M. Jacques Mézard.** – Amendement de repli. Le seuil de quatre représentants doit concerner l'ensemble des départements. On ne peut accepter qu'un seul département de France, la Lozère, soit marginalisé ! C'est sans doute ainsi que vous récompensez la fidélité de M. Bertrand, qui n'a jamais manqué au Gouvernement... Mais nous avons l'habitude de ces trahisons...

**M. le président.** – Amendement n°7, présenté par MM. Bertrand et Mézard.

Alinéas 5 à 7

Remplacer ces alinéas par deux alinéas ainsi rédigés :

« Si, après la répartition des sièges prévue au premier alinéa, chaque département ne compte pas au moins deux conseillers régionaux, un ou plusieurs sièges attribués à la liste arrivée en tête au niveau régional sont

réattribués à la ou aux sections départementales de cette liste afin que chaque département dispose de quatre sièges au moins.

« Le ou les sièges ainsi réattribués correspondent au dernier siège ou aux derniers sièges attribués à la liste arrivée en tête au niveau régional et répartis entre les sections départementales en application du premier alinéa, sous réserve du cas où les départements prélevés seraient attributaires de moins de cinq sièges.

**M. Alain Bertrand.** – La chose est grave. Il y a un accord, on va sauver tout le monde, il ne restera que la Lozère - des gueux, des bouseux qu'on connaît à peine... C'est s'en prendre aux plus faibles, c'est contraire à l'esprit républicain, contraire à l'équité ! Le Conseil constitutionnel a validé le conseiller territorial et le traitement particulier qui allait avec. On voit bien ce qui se passe, les petits arrangements trouvés avec le groupe socialiste sont scandaleux, déshonorants pour les parlementaires qui les acceptent ! Monsieur Kaltenbach, je ne vais m'improviser docteur en organisation de la métropole parisienne... La Lozère, ce n'est pas une sous-république de sous-citoyens. Je voterai ces amendements. Revenons à la République du bon sens, pas celle des élus en plastique, mais celle qui a les pieds sur terre.

**M. le président.** – Amendement n°8, présenté par MM. Bertrand et Mézard.

I. – Alinéa 5

Remplacer (deux fois) le mot :

deux

par le mot :

trois

II. – Alinéa 7

Remplacer les mots :

d'un seul ou de deux

par les mots :

d'au moins trois

**M. Alain Bertrand.** – Amendement de repli.

**M. François-Noël Buffet,** *rapporteur.* – Avis défavorable. Ni le président Hiest ni moi-même ne sommes en plastique ni antirépublicains. Mais la commission spéciale ne saurait se départir de son raisonnement juridique. Le critère démographique ne suffit pas, c'est vrai. Mais nous ne pouvons nous exposer à une censure certaine du Conseil constitutionnel. (*MM. Alain Bertrand et Jacques Mézard le nient*) Avec le nouveau découpage cantonal, il n'est plus possible d'avoir au moins cinq élus par département. Nous avons recherché une solution de compromis. Nos services et ceux du Gouvernement y ont travaillé. Sur ce point-là au moins, nous avons trouvé un accord avec l'Assemblée nationale. Ne prenons pas le risque de tout perdre.

**M. Alain Bertrand.** – Et la Lozère ?

**M. André Vallini,** *secrétaire d'État.* – Dès le début, le Sénat a attiré notre attention sur la représentation des départements les moins peuplés. L'Assemblée nationale a prévu que les départements de moins de 100 000 habitants auraient au moins deux représentants, ceux de 100 000 habitants et plus, au moins quatre. Ces règles respectent le tunnel de plus ou moins 20 %. Avis défavorable à tous les amendements.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Il est étonnant que le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État fassent la loi - où le premier a-t-il trouvé dans la Constitution la règle des 20 % ? - et plus encore que l'on anticipe leurs décisions. Sur la loi créant le conseiller territorial, le Conseil constitutionnel avait chipoté à la marge mais admis qu'une représentation minimale soit garantie à chaque département.

N'oublions pas non plus que le projet de loi NOTRe confère aux régions des pouvoirs considérables d'aménagement. Ces amendements constituent un minimum.

**M. Jacques Mézard.** – J'essaie d'être cartésien. Les « petits départements » peuvent avoir autant d'élus que de candidats sur une liste. C'est le cas dans le mien, six candidats sur la liste de section, six élus possibles. Je défie quiconque de me prouver le contraire. D'après un membre éminent du groupe socialiste, le Cantal aurait cinq élus dans la plupart des cas. Et vous prétendez que le Conseil constitutionnel est opposé à ce que l'on fixe là le minimum !

Il a fallu batailler pour arriver à quatre. À l'origine, un seul représentant était garanti à chaque département, cela n'avait aucun sens - sinon envoyer un message d'humiliation aux petits départements - qui en ont suffisamment reçus depuis deux ans...

**M. Alain Bertrand.** – Avec sa décision sur les quinze représentants, le Conseil constitutionnel a dit qu'on pouvait faire un traitement particulier aux territoires à faible population. Quatre conseillers, cela ne représentera que 2 % du conseil régional d'une grande région. Vous dites à la Lozère : vous n'aurez pas votre dû.

La caste des constitutionnalistes m'oppose la Constitution. La Déclaration des droits de l'homme ne fait-elle pas partie de ce qu'elle appelle le bloc de constitutionnalité ? En Lozère, depuis que l'école publique existe, nous avons appris à lire ! Et je ne vois pas pourquoi nous serions moins égaux que les autres. Ce n'est pas une question de droite, de gauche, de Constitution, c'est une question d'équité républicaine. Je vous appelle à voter ces amendements. Quatre représentants, ce n'est pas grand-chose...

**M. Jean-Pierre Raffarin.** – Ce débat est très important. Je veux interroger notre rapporteur. Sur le fond, il faut envoyer un message de ras-le-bol du

terrorisme de la loi du quantitatif (*Applaudissements sur les bancs du RDSE*), de la prime au plus grand, alors que la grande dimension tue la dimension humaine, tout en ne réglant pas les problèmes qu'elle est censée régler et en en créant de nouveaux.

On a compris en matière économique les vertus du petit, avec les PME, mais, en matière de territoire, on en est resté à la loi du grand nombre. Si les très grandes métropoles étaient capables de régler tous les problèmes, on applaudirait. Mais on voit bien qu'elles ajoutent des problèmes aux problèmes.

Ces amendements sortent de la loi du quantitatif pour aller vers le statutaire, la dignité : tu es un département, tu as tel droit. La République ne dit pas qu'un territoire doit être égal à un autre. Le « un égale un », c'est pour les citoyens. Je suis très sensible à ce que notre réflexion sénatoriale reconnaisse au territoire un statut qui lui permette de revendiquer une juste dignité représentative. On voit bien que le département est mis en cause, comme les petites communes : la loi rampante du quantitatif altère les structures à dimension humaine. On n'est plus dirigé par des hommes mais par des procédures. On demande aux fonctionnaires de vérifier la conformité à des procédures plutôt que d'utiliser leur bon sens pour apprécier les situations concrètes.

Voilà pourquoi je suis tenté de voter ces amendements. Mais j'ai entendu le rapporteur à propos de l'accord avec l'Assemblée nationale. Il ne s'agit pas de craindre le Conseil constitutionnel. N'ayons pas peur de l'affronter ou alors donnons-lui tous les pouvoirs. En revanche, il ne faudrait pas qu'en rompant un accord avec l'Assemblée nationale nous nous retrouvions avec une formule plus mauvaise que celle que nous avons obtenue. Pour cette raison, je m'abstiendrai sur cet amendement.

**M. François-Noël Buffet**, rapporteur. – L'accord avec l'Assemblée nationale porte sur le texte que nous vous présentons ce soir. Depuis 2003, l'élection régionale se fait à l'échelle de la région. Chaque électeur doit être traité de la même manière, d'où l'obligation de respecter le tunnel de 20 %.

**M. Alain Bertrand**. – Mais non !

*L'amendement n°5 est adopté et devient l'article 7.*

*Les amendements n°6, 7 et 8 n'ont plus d'objet.*

## ARTICLE 12

**M. Ronan Dantec**. – La conférence sur le climat va coïncider avec les élections régionales. Je rentre de Lima, d'une journée coprésidée par le ministre péruvien et M. Fabius et centrée sur l'engagement des acteurs non-étatiques, notamment des collectivités territoriales, les régions en particulier.

Si les responsables des régions françaises décident, dans les semaines qui précèdent les

élections, de mobiliser leurs moyens pour s'engager dans la réduction des gaz à effet de serre...

**M. Jean-Jacques Hiest**, président de la commission spéciale. – Qu'est-ce que cela a à voir avec le sujet ?

**M. Ronan Dantec**. – ... de mobiliser les acteurs de leur territoire, y a-t-il un risque que l'on considère que cette action soit intégrée dans leurs comptes de campagne ? Ne nous privons pas d'une telle mobilisation pour cause de calendrier électoral !

De votre réponse, monsieur le ministre, dépend l'engagement des régions françaises pour la Conférence elle-même. Il ne faudrait pas que la dynamique actuelle soit cassée par ce problème de calendrier.

**M. André Vallini**, secrétaire d'État. – La question était d'abord de savoir si, pratiquement, on parviendrait à organiser en même temps les élections régionales et la Conférence. De ce point de vue, il n'y a pas de souci à avoir : les autorités de la République seront mobilisées pour les deux événements en même temps.

À votre question précise, je répondrai qu'il suffira pour les présidents de région de résister à la tentation d'afficher en grand leur photo, en gras leur nom, dans les mois qui précèdent les élections, afin de promouvoir non les élus sortants, mais l'action de la collectivité elle-même. (*M. Ronan Dantec manifeste son affliction*)

*L'article 12 est adopté.*

*L'article 12 bis A demeure supprimé.*

## ARTICLE 13 (Supprimé)

**M. le président**. – Amendement n°12, présenté par le Gouvernement.

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Au dernier alinéa du I de l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, les mots : « 28 février » sont remplacés par les mots : « 1<sup>er</sup> mars ».

**M. André Vallini**, secrétaire d'État. – À l'été 2014, il est apparu que le calendrier d'application de la loi sur les métropoles devait être desserré. Le processus de consultation et de concertation a été ensuite réaménagé. Le calendrier initial de la loi sur les métropoles semble aujourd'hui tenable. Seul un accord du Sénat permettrait à l'Assemblée nationale de revenir sur ce calendrier.

**M. Jean-Jacques Hiest**, président de la commission spéciale. – C'est un faux amendement de suppression. Ou bien le texte de la commission a un sens, ou bien il n'en a pas. On a eu le même cas sous la présidence de Jean-Pierre Sueur et le Sénat s'y était opposé.

Le Sénat a supprimé l'article 13. On lui demande de se déjuger. L'Assemblée nationale considère que le Sénat... Eh bien non ! La révision constitutionnelle de 2008 veut dire quelque chose. Je comprends, monsieur le ministre, que vous essayez d'arranger la situation. Mais quelle méthode ! On voit bien que le décalage d'un jour n'a aucune signification, que cet amendement n'est qu'un procédé. Son adoption aurait pour effet de nier l'apport important de la révision constitutionnelle de 2008.

Quelle est la solution ? Déposez un amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale, celle-ci peut accepter le texte du Sénat sans l'article 13. Nous l'avons dit aux députés : nous avons supprimé l'article 13 en première et en deuxième lecture.

Voter un tel amendement, ce serait renoncer largement au pouvoir d'établissement d'un texte par les commissions. (*Nombreuses marques d'approbation*)

*L'amendement n°12 n'est pas adopté.*

*L'article 13 demeure supprimé.*

### Interventions sur l'ensemble

**M. René-Paul Savary.** – Avec le droit d'option, qui est établi par ce texte, un département picard, comme l'Aisne, peut choisir de rallier Champagne-Ardenne. Ce serait logique puisqu'il partage le bassin de vie et d'emploi de tous le Bassin marnais. C'est une amélioration sensible, qui m'amène à voter ce texte.

Reste l'important, qui est de définir les compétences dévolues aux nouvelles régions et surtout les moyens qui seront attribués à chaque niveau pour construire son action.

**M. Claude Kern.** – Je réaffirme la position de la majorité des Alsaciens. Je dénonce un déni de démocratie quand 58 % des Alsaciens ont voté oui lors du référendum de 2013, même si la participation était, certes, insuffisante à l'époque. Je dénonce le gâchis souligné par Jacques Mézard, d'une réforme réalisée en hâte, sans véritable concertation avec des collectivités territoriales concernées.

Monsieur le ministre, pourquoi vous obstinez-vous à refuser à une région de mettre en place une expérimentation intéressante et innovante ? Pourquoi vous obstinez-vous à créer une mégarégion incohérente et incapable de porter le moindre projet ? Donnez une chance au bon sens ! Les Alsaciens ne demandent pas leur autonomie mais une ouverture, ils veulent une région Alsace solide et forte, pour le développement économique de la France.

**Mme Catherine Troendlé.** – Très bien !

**M. Ronan Dantec.** – Le groupe écologiste est très déçu. Il votera contre. C'est quand la prochaine loi ? Puisque l'on est au milieu du gué, quand ira-t-on jusqu'au bout ? L'État ne tranche pas entre la

reconnaissance du rôle d'avenir des territoires forts, et la peur persistante de ces territoires, de l'Alsace à la Bretagne. Cela crée de l'anxiété. Les citoyens ne sont pas dupes de la faiblesse du projet. Je n'ai jamais pensé que cette loi n'était que de la poudre aux yeux. J'étais très allant, même si l'on eût mieux fait de débattre d'abord des compétences. Hélas, on a raté l'occasion d'associer les citoyens, qui s'intéressaient pourtant à ce débat, dont ils discutaient durant les repas de famille. Et l'on se retrouve avec une réforme technocratique. C'est une grande déception.

J'en ai une autre : c'était l'occasion de renforcer la démocratie territoriale ; nous avons fait des propositions. Je ne jette pas la pierre au Gouvernement sur ce point. Nous nous sommes heurtés à un mur, à la frilosité du Sénat. Certains grands élus territoriaux ont aussi peur de contre-pouvoirs.

Monsieur le ministre, votre réponse sur la présence des élus régionaux à la conférence sur le climat m'inquiète : les élus du monde entier seront là, sauf les Français.

**M. André Reichardt.** – Je suis totalement hostile aux grandes régions. Je voterai ce projet de loi dans la rédaction du Sénat, qui fait de l'Alsace une région à part entière. Il convient d'envoyer un message clair à l'Assemblée nationale et au Gouvernement : celui de la diversité, du droit à l'expérimentation en matière d'aménagement du territoire, de l'efficacité. L'Assemblée nationale doit se rendre compte que le Sénat, renouvelé, porte la représentativité des territoires, que ceux-ci ont droit à une diversité, une expérimentation dans notre République.

Les conseillers régionaux alsaciens seront gênés par cette loi. La totalité des parlementaires alsaciens, la très grande majorité des Alsaciens ne veulent pas de cette grande région. Ils traînent des pieds. Quand l'alternance se produira, ils n'auront de cesse de revenir sur ce texte. Quel dommage que de perdre ainsi du temps à une démarche institutionnelle, alors que les problèmes du chômage, de la résorption des déficits devraient mobiliser toutes les énergies. Écoutez les Alsaciens, monsieur le ministre, je vous en conjure : ils considèrent que leur région est un poste avancé sur le Rhin en Europe et peuvent y jouer tout le rôle que la France attend. Monsieur le ministre, faites comprendre à vos collègues du Gouvernement, à la majorité de l'Assemblée nationale, que le sort qu'elle nous réserve n'est pas le bon. (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Aucune logique, sinon de convenance ; méconnaissance de la géographie et de l'histoire de la France ; définition du contenant avant celle du contenu ; incapacité à prouver que ce charcutage produira des économies, pour ne rien dire du développement économique prétendument attendu. Les institutions régionales seront paralysées pendant des années au moment où il fallait les mobiliser pour lutter contre la crise. C'est

donc avec un triste réalisme et la mort dans l'âme que je soutiendrai le texte issu des travaux du Sénat.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Que de mots durs, alors que nous sommes parvenus à un consensus sur quelques points forts : des régions plus fortes, avec une véritable compétence économique, selon les conclusions du rapport Raffarin-Krattinger. Le débat était mal engagé, il n'a pas été empêché, le Sénat a joué complètement son rôle et je m'en réjouis car nous sommes là pour cela. Le texte a été largement amélioré au fil des débats. Je remercie le président Hiest et le rapporteur, le Gouvernement, les ministres Cazeneuve, Lebranchu, Vallini pour leur écoute.

Ce texte est quasiment abouti : grandes régions, calendrier, prise en compte de revendications des départements les plus petits, droit d'option. Sur ces quatre points, il faudra encore convaincre l'Assemblée, mais ce consensus demeure.

Le groupe socialiste s'abstiendra en raison de notre désaccord sur deux régions, Grand-Est et Midi-Pyrénées/Languedoc-Roussillon. Nous sommes d'accord sur 85 % de la carte. Nous voulons cette cohérence. Ce n'est pas un vote de défiance à l'égard du Gouvernement. Espérons que les députés reviendront à une carte plus conforme à nos idées, à treize régions.

**M. Jacques Mézard.** – Unanimement, le groupe du RDSE votera le texte de la commission. Ce n'est pas qu'il nous enthousiasme, quels qu'aient été les efforts du président Hiest et du rapporteur Buffet pour faire évoluer un texte dont nous connaissons tous les vices initiaux. Monsieur Kaltenbach, votre explication de vote est loin de toute réalité. Bonheur général, consensus, dites-vous, et vous vous absteniez ! On est dans l'humour, pas dans le législatif ! Cet après-midi, s'est exprimée une défiance très forte à l'encontre de ce projet de loi. Le Sénat a montré qu'il était prêt à faire œuvre constructive. De l'autre côté, il n'a reçu qu'une suite de veto, pratiquement sur tout. (*Marques d'approbation à droite*)

Les conséquences de ce découpage à la hache sur un coin de table seront catastrophiques pour bon nombre de régions. Eh oui, l'alternance entraînera une reprise du texte. C'est le devenir, à chaque alternance, de ces textes conçus par des technocrates : on reprend à zéro à chaque alternance, c'est catastrophique pour notre image auprès des citoyens.

Pour des raisons que j'ignore, le président de la République a voulu passer en force. Il en a la traduction catastrophique au Parlement et dans l'opinion. Moi qui ai voté pour lui, je suis le premier à le déplorer.

**M. Alain Bertrand.** – Avec les grandes régions, c'est la recherche de capitales régionales, loin des petits départements, ruraux, hyper ruraux. On ne fait pas une région avec deux métropoles. Comme le dit M. Raffarin, on continue à tout concentrer et on veut croire que par un coup de baguette magique on

réglera ainsi les problèmes plus facilement. C'est toute la région qui doit traiter ce problème. Fréchiste, j'ai une pensée émue pour Christian Bourquin et Georges Frêche.

J'entends M. Vallini sur l'efficacité, l'action économique, mais j'entends aussi les Alsaciens. Vous allez casser quelque chose qui marche, la dynamique montpelliéraine, même si M. Saurel, le nouveau maire, pense le contraire. Il y a une dynamique méditerranéenne, de Perpignan à Nîmes. Nous avons trois millions d'habitants, une façade face à l'Afrique, un rayonnement réel, des ports importants. Georges Frêche ne serait pas content s'il était parmi nous ce soir.

Votre réforme, je le dis à MM. Vallini, Valls, Hollande, était justifiée, dans son esprit, pour ces régions qui n'auront pas la taille critique. Mais il eût fallu reconnaître les propositions faites ici et accepter la carte à quinze régions. Treize, quatorze ou quinze, l'esprit est le même.

*À la demande du groupe UMP, l'ensemble du projet de loi est mis aux voix par scrutin public.*

**M. le président.** – Voici le résultat du scrutin n° 76 :

Nombre de votants.....	338
Nombre de suffrages exprimés.....	213
Pour l'adoption .....	173
Contre .....	40

*Le Sénat a adopté.*

*(Applaudissements au centre et à droite)*

### **Organismes extraparlimentaires (Appel à candidatures)**

**M. le président.** – M. le Premier ministre a demandé au Sénat de bien vouloir désigner un sénateur appelé à siéger au sein du conseil d'orientation de l'Observatoire national des zones sensibles, ainsi qu'un sénateur appelé à siéger au sein du Conseil national des villes.

La commission des affaires économiques a été invitée à présenter des candidatures. Les nominations auront lieu ultérieurement, dans les conditions prévues par l'article 9 du Règlement.

*Prochaine séance demain, mardi 16 décembre 2014, à 9 h 30.*

*La séance est levée à 18 h 20.*

**Jean-Luc Dealberto**

*Directeur des comptes rendus analytiques*

## Ordre du jour du mardi 16 décembre 2014

### Séance publique

À 9 h 30

Présidence :

M. Jean-Claude Gaudin, vice-président

Secrétaires :

M. Claude Dilain - Mme Catherine Tasca

#### 1. Questions orales

À 14 h 30, le soir  
et, éventuellement, la nuit

Présidence :

M. Gérard Larcher, président du Sénat  
Mme Jacqueline Gourault, vice-présidente

2. Discussion générale du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Procédure accélérée) (n° 636, 2013-2014)

Rapport de MM. Jean-Jacques Hyst et René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois (n° 174, 2014-2015)

Texte de la commission (n° 175, 2014-2015)

Avis de M. Rémy Pointereau, fait au nom de la commission du développement durable (n° 140, 2014-2015)

Avis de Mme Catherine Morin-Desailly, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (n° 150, 2014-2015)

Avis de M. René-Paul Savary, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 154, 2014-2015)

Avis de Mme Valérie Létard, fait au nom de la commission des affaires économiques (n° 157, 2014-2015)

Avis de M. Charles Guené, fait au nom de la commission des finances (n° 184, 2014-2015)

## Analyse des scrutins publics

**Scrutin n° 76** sur l'ensemble du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

### Résultat du scrutin

Nombre de votants : 338

Suffrages exprimés : 213

Pour : 173

Contre : 40

Le Sénat a adopté.

### Analyse par groupes politiques

#### Groupe UMP (143)

Pour : 126

Contre : 5 - MM. Philippe Dominati, Daniel Gremillet, François Grosdidier, Philippe Marini, Jackie Pierre

Abstentions : 10 - MM. François Baroin, François Calvet, Jacques Gasperrin, Jean-François Husson, Antoine Lefèvre, Jean-Baptiste Lemoyne, Cédric Perrin, Mme Sophie Primas, MM. Michel Raison, René-Paul Savary

N'ont pas pris part au vote : 2 - M. Gérard Larcher, président du Sénat, M. Michel Bouvard

#### Groupe socialiste (112)

Abstentions : 111

N'a pas pris part au vote : 1 - M. Jean-Marc Todeschini, membre du Gouvernement

#### Groupe UDI-UC (42)

Pour : 31

Contre : 7 - MM. Vincent Delahaye, Daniel Dubois, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Joël Guerriau, Jean-Jacques Lasserre, Mme Anne-Catherine Loisier, M. Jean-François Longeot

Abstentions : 4 - M. Michel Canevet, Mmes Jacqueline Gourault, Valérie Létard, M. Christian Namy

#### Groupe CRC (18)

Contre : 18

#### Groupe du RDSE (13)

Pour : 13

#### Groupe écologiste (10)

Contre : 10

**Sénateurs non inscrits (9)**

Pour : 3

N'ont pas pris part au vote : 6 - MM. Michel Amiel, Jean-Noël Guérini, Mme Mireille Jouve, MM. Jean Louis Masson, David Rachline, Stéphane Ravier