

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mercredi 2 octobre 2013

(2^e jour de séance de la session)



www.senat.fr



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-PIERRE BEL

Secrétaire :
M. François Fortassin.

1. **Procès-verbal** (p. 8876)
2. **Décès d'un ancien sénateur** (p. 8876)
3. **Demande de création d'une mission commune d'information** (p. 8876)
4. **Décision du conseil constitutionnel** (p. 8876)
5. **Candidatures à une mission commune d'information et à une commission spéciale** (p. 8876)
6. **Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles.** – Discussion en deuxième lecture d'un projet de loi dans le texte de la commission (p. 8876)

Discussion générale : Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique ; MM. René Vandierendonck, rapporteur de la commission des lois ; Claude Dilain, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques ; Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis de la commission du développement durable ; Mme Jacqueline Gourault, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation ; M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-LÉONCE DUPONT

M. Philippe Darniche, Mme Hélène Lipietz, M. Jean-Jacques Hyest.

7. **Nomination des membres d'une mission commune d'information et d'une commission spéciale** (p. 8891)
8. **Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles.** – Suite de la discussion en deuxième lecture d'un projet de loi dans le texte de la commission (p. 8892)

Discussion générale (*suite*) : MM. Hervé Marseille, Christian Favier, Pierre-Yves Collombat, Gérard Collomb, Roger Karoutchi, Vincent Capo-Canellas, Vincent Eblé, Mlle Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Philippe Dallier, Alain Richard.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

Clôture de la discussion générale.

M. le président.

Motion d'ordre (p. 8904)

Demande d'examen séparé des amendements n^{os} 193 rectifié, 46 rectifié *bis*, 148 rectifié, 183 rectifié *bis*, 184 rectifié ter et 339 rectifié à l'article 12. – MM. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois ; le président. – Adoption.

Article 1^{er} AA (p. 8904)

M. Christian Favier.

Amendements identiques n^{os} 174 rectifié de M. Vincent Delahaye et 355 rectifié de M. Jacques Mézard. – MM. Vincent Delahaye, Jacques Mézard, René Vandierendonck, rapporteur de la commission des lois ; Mmes Marylise Lebranchu, ministre ; Mme Sophie Primas, MM. René-Paul Savary, Dominique de Legge, Michel Mercier, Louis Nègre, François Fortassin, Jean-Claude Peyronnet, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation. – Adoption, par scrutin public, des deux amendements supprimant l'article.

Amendements identiques n^{os} 21 de Mlle Sophie Joissains et 288 de M. Jean-Noël Guérini. – Devenus sans objet.

Amendement n^o 394 de M. Christian Favier. – Devenu sans objet.

Amendements identiques n^{os} 24 de Mlle Sophie Joissains et 291 de M. Jean-Noël Guérini. – Devenus sans objet.

Amendements identiques n^{os} 26 de Mlle Sophie Joissains et 293 de M. Jean-Noël Guérini. – Devenus sans objet.

Amendements identiques n^{os} 25 de Mlle Sophie Joissains et 292 de M. Jean-Noël Guérini. – Devenus sans objet.

Amendement n^o 591 de la commission. – Devenu sans objet.

Amendement n^o 395 de M. Christian Favier. – Devenu sans objet.

Amendement n^o 396 de M. Christian Favier. – Devenu sans objet.

Amendement n^o 397 de M. Christian Favier. – Devenu sans objet.

Amendement n^o 31 de M. Jean-Jacques Hyest. – Devenu sans objet.

Amendement n^o 398 de M. Christian Favier. – Devenu sans objet.

Amendement n^o 33 de M. Jean-Jacques Hyest. – Devenu sans objet.

Amendements identiques n^{os} 22 de Mlle Sophie Joissains et 289 de M. Jean-Noël Guérini. – Devenus sans objet.

Amendement n^o 399 de M. Christian Favier. – Devenu sans objet.

Amendements identiques n^{os} 23 de Mlle Sophie Joissains et 290 de M. Jean-Noël Guérini. – Devenus sans objet.

Amendement n^o 98 de M. Jean-Jacques Hyst. – Devenu sans objet.

Amendement n^o 592 de la commission. – Devenu sans objet.

Amendement n^o 32 de M. Jean-Jacques Hyst. – Devenu sans objet.

Amendement n^o 400 de M. Christian Favier. – Devenu sans objet.

Amendement n^o 99 de M. Jean-Jacques Hyst. – Devenu sans objet.

Amendement n^o 401 de M. Christian Favier. – Devenu sans objet.

Amendements identiques n^{os} 27 de Mlle Sophie Joissains et 294 de M. Jean-Noël Guérini. – Devenus sans objet.

Amendement n^o 175 rectifié de M. Vincent Delahaye. – Devenu sans objet.

Amendement n^o 509 rectifié de Mme Hélène Lipietz. – Devenu sans objet.

Amendements identiques n^{os} 28 de Mlle Sophie Joissains et 295 de M. Jean-Noël Guérini. – Devenus sans objet.

Amendement n^o 551 rectifié *bis* de M. Maurice Vincent. – Devenu sans objet.

Amendement n^o 510 rectifié de Mme Hélène Lipietz. – Devenu sans objet.

Amendement n^o 192 rectifié de M. Philippe Dallier. – Devenu sans objet.

Amendement n^o 299 de M. François Patriat. – Devenu sans objet.

Amendement n^o 354 de M. Michel Delebarre. – Devenu sans objet.

Amendement n^o 511 rectifié de Mme Hélène Lipietz. – Devenu sans objet.

Article 1^{er} ABA (*supprimé*) (p. 8914)

Article 1^{er} AB (p. 8914)

M. Christian Favier.

Amendement n^o 356 rectifié *bis* de M. Jacques Mézard. – MM. Jacques Mézard, le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée; M. Jean-Jacques Hyst. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 1^{er} A (*supprimé*) (p. 8914)

Amendement n^o 402 de M. Christian Favier. – MM. Christian Favier, le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée; M. Louis Nègre. – Rejet.

L'article demeure supprimé.

Article 1^{er} B (*supprimé*) (p. 8915)

Amendement n^o 403 de M. Christian Favier. – M. Christian Favier.

Amendement n^o 380 rectifié de M. Pierre-Yves Collombat. – M. Pierre-Yves Collombat.

M. le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. – Retrait de l'amendement n^o 380 rectifié.

MM. Philippe Dallier, René-Paul Savary, Bruno Sido, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée; M. Pierre-Yves Collombat. – Rejet de l'amendement n^o 403.

L'article demeure supprimé.

Article 2 (p. 8922)

Amendement n^o 138 de M. Hervé Maurey. – MM. Yves Détraigne, le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée; MM. Bruno Sido, René-Paul Savary, Michel Mercier, Jean-René Lecerf. – Rejet.

Amendement n^o 404 de M. Christian Favier. – Mme Éliane Assassi, M. le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée; M. Alain Richard. – Rejet.

Amendements n^{os} 513 rectifié et 514 rectifié de Mme Hélène Lipietz. – Mme Hélène Lipietz.

Amendement n^o 575 rectifié *bis* de M. Gérard Miquel. – M. Gérard Miquel.

Amendement n^o 405 de M. Christian Favier. – Mme Cécile Cukierman.

Amendement n^o 406 de M. Christian Favier. – Mme Cécile Cukierman.

Amendement n^o 408 de M. Christian Favier. – Mme Cécile Cukierman.

Amendement n^o 576 rectifié *bis* de M. Gérard Miquel.

Amendement n^o 409 de M. Christian Favier.

Amendement n^o 358 rectifié de M. Jacques Mézard. – M. Pierre-Yves Collombat.

M. le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée; MM. Bruno Sido, Louis Nègre, Gérard Miquel, François Fortassin, Jean-Claude Requier. – Rejet des amendements n^{os} 513 rectifié, 514 rectifié et 575 rectifié *bis*; adoption de l'amendement n^o 405, l'amendement n^o 406 devenant sans objet; adoption de l'amendement n^o 408, les amendements n^{os} 576 rectifié *bis*, 409 et 358 rectifié devenant sans objet.

Demande de réserve (p. 8924)

Demande de réserve des articles 10 à 19 *bis*. – Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée ; MM. le président de la commission, Michel Mercier. – La réserve est ordonnée.

9. Engagement de la procédure accélérée pour l'examen d'une proposition de loi (p. 8924)

Suspension et reprise de la séance (p. 8924)

10. Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles. – Suite de la discussion en deuxième lecture d'un projet de loi dans le texte de la commission (p. 8924)

Article 2 (*suite*) (p. 8924)

Amendement n° 407 de M. Christian Favier. – MM. Christian Favier, René Vandierendonck, rapporteur de la commission des lois ; Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation. – Rejet.

Amendement n° 512 rectifié de Mme Hélène Lipietz. – Mme Hélène Lipietz, M. le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. – Rejet.

Amendement n° 191 de M. Gérard Collomb. – MM. Gérard Collomb, le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. – Adoption.

Amendement n° 410 de M. Christian Favier. – MM. Christian Favier, le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. – Rejet.

Adoption de l'article modifié.

Article 2 *bis* (p. 8926)

Amendement n° 572 rectifié *ter* de M. Yves Rome. – MM. Michel Boutant, le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée ; MM. Bruno Sido, André Reichardt, Vincent Eblé. – Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 3 (p. 8928)

Amendement n° 411 de M. Christian Favier. – MM. Christian Favier, le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. – Rejet.

Amendement n° 499 rectifié de Mme Hélène Lipietz. – Mme Hélène Lipietz, M. le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. – Rejet.

Amendement n° 40 rectifié de M. André Reichardt. – M. André Reichardt.

Amendement n° 573 rectifié *ter* de M. Yves Rome. – M. Vincent Eblé.

M. le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée ; MM. Bruno Sido, André Reichardt, Alain Richard. – Rejet de l'amendement n° 40 rectifié ; adoption de l'amendement n° 573 rectifié *ter*.

Amendement n° 577 rectifié de M. Gérard Miquel. – MM. Gérard Miquel, le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée ; M. Jean-Claude Lenoir. – Adoption.

Amendement n° 29 de Mlle Sophie Joissains. – Mlle Sophie Joissains. – Retrait.

Amendement n° 578 rectifié de M. Gérard Miquel. – M. Gérard Miquel.

Amendement n° 369 rectifié de M. Jacques Mézard. – M. Jacques Mézard.

M. le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée ; MM. Dominique de Legge, André Reichardt, Bruno Sido, Michel Mercier. – Rejet de l'amendement n° 578 rectifié ; adoption de l'amendement n° 369 rectifié.

Amendement n° 593 de la commission. – M. le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. – Adoption.

Amendements identiques n° 188 rectifié de M. Christian Namy, 412 de M. Christian Favier et 579 rectifié *bis* de M. Gérard Miquel. – M. Michel Mercier, Mme Cécile Cukierman, MM. Gérard Miquel, le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée ; M. Bruno Sido. – Adoption des trois amendements.

Amendement n° 140 rectifié de M. Hervé Maurey. – MM. Yves Détraigne, le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée ; M. André Reichardt, Mlle Sophie Joissains, M. Louis Nègre. – Retrait.

Amendement n° 30 de Mlle Sophie Joissains. – Mlle Sophie Joissains.

Amendements identiques n° 139 rectifié de M. Hervé Maurey et 580 rectifié *bis* de M. Gérard Miquel. – MM. Yves Détraigne, Gérard Miquel. – Retrait de l'amendement n° 139 rectifié.

M. le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée ; Mlle Sophie Joissains. – Retrait de l'amendement n° 30.

MM. Bruno Sido, Louis Nègre, André Reichardt. – Rejet de l'amendement n° 580 rectifié *bis*.

Amendement n° 413 de M. Christian Favier. – MM. Christian Favier, le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée ; MM. Bruno Sido, Michel Mercier. – Retrait.

Amendement n° 375 rectifié de M. Jean-Claude Requier. – MM. Jean-Claude Requier, le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. – Adoption.

Amendement n° 500 rectifié de Mme Hélène Lipietz. – Mme Hélène Lipietz. – Retrait.

Adoption de l'article modifié.

Article 4 (p. 8941)

Amendement n° 359 rectifié de M. Jacques Mézard. –
MM. Jacques Mézard, le rapporteur, Mme Anne-Marie
Escoffier, ministre déléguée; MM. Jean-Jacques Hyest,
Dominique de Legge, Bruno Sido, Louis Nègre, Yves

Détraigne, Jean-Pierre Sueur, président de la commission
des lois; André Reichardt, Gérard Miquel, Alain
Richard. – Rejet.

Renvoi de la suite de la discussion.

11. Ordre du jour (p. 8947)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-PIERRE BEL

Secrétaire :

M. François Fortassin.

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quatorze heures trente.)

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR

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

3

DEMANDE DE CRÉATION D'UNE MISSION COMMUNE D'INFORMATION

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

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

4

DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

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

Acte est donné de cette communication.

5

CANDIDATURES À UNE MISSION COMMUNE D'INFORMATION ET À UNE COMMISSION SPÉCIALE

M. le président. L'ordre du jour appelle la désignation :

– des vingt-sept membres de la mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales, créée sur l'initiative du groupe du Rassemblement démocratique et social européen en application de son droit de tirage ;

– et des douze membres de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne.

En application de l'article 8 de notre règlement, les listes des candidats présentés par les groupes ont été affichées.

Ces listes seront ratifiées si la présidence ne reçoit pas d'opposition dans le délai d'une heure.

6

MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET AFFIRMATION DES MÉTROPOLIS

DISCUSSION EN DEUXIÈME LECTURE D'UN PROJET DE LOI DANS LE TEXTE DE LA COMMISSION

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion en deuxième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (projet n° 796 [2012-2013], texte de la commission n° 860 [2012-2013], rapport n° 859 [2012-2013], avis n° 846 et 847 [2012-2013]).

Dans la discussion générale, la parole est à Mme la ministre.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. Monsieur le président, monsieur le président de la commission des lois, madame la présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, il y a un an, le 5 octobre exactement, le Président de la République partageait avec nous tous sa conviction que les territoires sont un atout pour le redressement de notre économie.

À la suite des états généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat, qui furent un grand succès, il avait articulé son projet pour les territoires selon quatre principes ; sous la conduite du Premier ministre, nous n'avons eu de cesse, avec ma collègue Mme Anne-Marie Escoffier, de nous y référer pendant cette année, qui a été d'une grande richesse.

Le 5 octobre dernier, le Président de la République nous disait sa confiance dans la capacité des collectivités à conduire des expérimentations. Il souhaitait voir le droit d'expérimentation « élargi et assoupli afin que les collectivités locales puissent mettre en place des politiques nouvelles, des pratiques différentes ou même adaptent, comme il leur paraîtra souhaitable, des dispositifs existants ».

Cette faculté existera demain si le Parlement consent à faire de la conférence territoriale de l'action publique, la CTAP, le lieu de l'expression des initiatives locales. C'est ainsi, j'en suis convaincue, qu'il faut comprendre cette conférence : à ceux qui voudront bien la faire vivre, elle permettra de faire valoir les responsabilités de chacun tout en organisant finement les délégations de compétences infrarégionales, pour aboutir à une vraie simplification de la gouvernance territoriale.

En effet, les collectivités pourront se porter candidates pour des délégations de compétences de l'État, qui seront de fait des formes d'expérimentation, même si nous avons renoncé à définir l'expérimentation dans la loi fondamentale, le Président de la République n'ayant pu obtenir de perspectives positives en matière de révision de la Constitution.

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

Mme Marylise Lebranchu, *ministre*. Souvenons-nous que nombre de réformes fondamentales de notre action publique ont d'abord été conduites par voie d'expérimentation : la régionalisation des transports de personnes en 1998, la délégation de la gestion des aides à la pierre en 2004, la mise en place du RSA en 2007 ou la nouvelle procédure de révision des valeurs locatives en cours.

Hier les expérimentations, demain les délégations, mais toujours la même volonté de permettre à certains l'exercice de nouvelles responsabilités : la seconde lecture que nous entamons aujourd'hui nous permettra d'affiner cette ambition. J'admets qu'elle revêt un caractère peut-être déstabilisant, mais le XXI^e siècle doit voir s'affirmer en France la société du contrat.

La conférence territoriale de l'action publique doit être le lieu de la concertation de toute l'action publique, y compris celle de l'État. Celui-ci doit s'adapter. Il s'agit donc ici non pas d'un État arbitre, mais d'un État partenaire, d'un État partie prenante à l'action publique.

Les CTAP, ce sont les « conférences de partage » prônées par Martin Malvy, dont la région Midi-Pyrénées conjugue avec force avec les autres collectivités l'action économique. Martin Malvy y voyait déjà le lieu où se déclinent, « par convention », les compétences que la loi attribue « au coordonnateur, au chef de file, au pilote ».

En somme, les CTAP, cela consiste à consacrer un peu de temps aux accords de gouvernance pour gagner beaucoup de temps par la suite. Les collectivités n'auront plus à se réunir au quotidien pour savoir, à propos de chaque projet, qui fait quoi, qui finance quoi.

Déterminer des modalités d'organisation particulières entre les collectivités, valoriser la confiance entre leurs exécutifs, qui ont déjà su apporter la preuve qu'ils sont capables de s'entendre, libérer les initiatives locales : voilà l'objectif des textes que je défends.

Il demeure un point de désaccord entre nous, concernant les incitations à entrer dans le jeu collectif. Oui, mesdames, messieurs les sénateurs, il a semblé au Gouvernement nécessaire de prévoir des incitations, car, chacun d'entre nous le sait bien, jouer collectif n'est ni naturel ni spontané.

Permettez-moi de vous redire que nous avons dû inventer une solution qui combine l'efficacité de l'organisation avec le maintien de la clause générale de compétence et l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre. (*M. François Patriat s'exclame.*) Ce sont les deux principes que le Président de la République, monsieur Patriat, a tenu à afficher en haut de sa feuille de route !

M. François Patriat. Oui, mais je le regrette ! Il faut savoir si l'on veut ou non faire des économies !

Mme Marylise Lebranchu, *ministre*. Le pire eût été de s'en tenir à réduire les dotations, sans autre forme de péréquation ni de perspective. C'est tout le contraire que nous avons choisi de faire : construction du cadre d'une rationalisation concertée ; efficacité de la dépense publique par le contrat ; instauration d'un pacte de confiance et de responsabilité avec les collectivités ; péréquation encore en progression cette année, avec en ligne de mire la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et une réforme de la dotation globale de fonctionnement. Je remercie une nouvelle fois le Sénat de ses travaux sur les sujets liés à la fiscalité.

La confiance, le Président de la République la plaçait enfin dans de grands desseins en matière de maîtrise de la production de normes. Le bilan est positif : les outils seront bientôt tous en place et les chantiers sont lancés.

La proposition de loi portant réforme de la commission consultative d'évaluation des normes, laquelle deviendra le conseil national de l'évaluation des normes, écrite au Sénat et votée par lui en janvier dernier à l'unanimité, a été adoptée il y a deux semaines à l'Assemblée nationale. Nous aurons à en débattre de nouveau, en deuxième lecture, lundi prochain, avec l'espoir qu'elle sera définitivement votée d'ici à la fin de l'année. Ce texte le mérite.

Le Premier ministre a réformé le Conseil national du sport et, désormais, les élus, représentant le tiers des membres de la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs, pourront saisir directement le Conseil national des normes. Mme Gourault et MM. Sueur et Doligé, notamment, semblent respirer un peu mieux depuis l'annonce de cette nouvelle... (*Sourires.*) C'est une garantie supplémentaire pour les communes de faire entendre leur voix, alors qu'elles assument l'essentiel des dépenses d'entretien et de mise aux normes des équipements sportifs. Monsieur le président du Sénat, le Gouvernement devait cette réforme à votre assemblée !

Vous avez raison, mesdames, messieurs les sénateurs, de souligner que nous devons gagner du temps. C'est pourquoi nous avons ouvert les chantiers de plusieurs habilitations à légiférer par voie d'ordonnances.

Ainsi, en matière de simplification des relations entre les citoyens et l'administration, il est prévu que le silence de l'administration vaudra désormais accord pour la majeure partie des autorisations administratives. Je salue l'action sur

ce point des rapporteurs des deux assemblées, qui a permis l'adoption de ce texte à l'unanimité dans les deux chambres. Nous œuvrons à son adoption définitive rapide et vous remercions de votre soutien.

Je rappelle aussi l'ordonnance en cours de préparation sur la construction et l'urbanisme, qui a été présentée ce matin, ainsi que celle visant à simplifier la vie des entreprises : le projet de loi d'habilitation est en cours d'examen au Parlement ; vous aurez à en débattre dans les prochaines semaines.

La clarté est le second principe que le Président de la République a mis en exergue devant nous tous le 5 octobre 2012 : « Nous devons sortir de la confusion des responsabilités entre l'État et les collectivités, mais aussi entre les collectivités elles-mêmes. »

Cette clarté, c'est celle qui découlera de l'article 2 du projet de loi, au travers duquel nous vous proposons de définir des chefs de file qui organiseront les modalités de l'action commune de toutes les collectivités intéressées à l'exercice d'une compétence.

Le Président de la République évoquait déjà, en octobre dernier, la création des métropoles. Nous avons avancé dans cette direction. Il nous disait qu'il ne voyait pas d'inconvénient à ce que les territoires s'organisent différemment, selon qu'ils sont plutôt urbains ou plutôt ruraux.

J'ai déjà eu l'occasion de le dire et je le redirai autant qu'il le faudra : nous avons suivi une feuille de route qui s'inspirait largement des travaux du Sénat, des différents rapports de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, présidée par Mme Gourault. Qu'en est-il aujourd'hui ? De quoi sera fait demain ?

Nous avons obtenu du Premier ministre l'assurance que, une fois voté ce premier volet de la réforme, nous discuterions rapidement, dès janvier prochain, du deuxième volet, qui donnera leur contenu aux missions de chef de file des régions et des départements : développement économique pour les premières, formation professionnelle, développement des solidarités territoriales et schéma des services publics pour les seconds.

C'est pourquoi nous ne devons pas fléchir ; nous voici rassemblés pour l'examen du texte en deuxième lecture.

Au titre I^{er}, article 2, nous avons tenu à déposer un amendement fondamental à nos yeux, car il ouvre la possibilité, pour une ou plusieurs collectivités, de proposer des rationalisations de l'exercice des compétences, notamment en matière de schémas.

Les élus locaux ne cessent de réclamer « moins de schémas et de paperasse » et davantage de liberté d'action.

Il m'apparaît aujourd'hui pertinent de nous inspirer, par exemple, du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse ou du schéma directeur de la région d'Île-de-France, deux documents qui se sont avérés être plus efficaces, sur le terrain, qu'un simple schéma régional, mais aussi plus respectueux des stratégies des collectivités que les directives territoriales d'aménagement, leur élaboration ayant donné lieu à une plus grande concertation. Tel est le chemin que je vous invite à suivre.

À titre d'illustration, j'indique que la Commission européenne a présenté au mois de mai dernier un projet de directive sur la planification spatiale maritime et la gestion intégrée des zones côtières. La question de la gouvernance y tient une place majeure. C'est dans cette perspective

que s'inscrit la mission confiée par le Premier ministre à votre collègue du Morbihan, Mme Odette Herviaux, sur la gouvernance des grands ports maritimes. C'est également dans cette perspective que les conférences territoriales de l'action publique devront se saisir des enjeux liés au développement des économies maritimes et côtières ; sinon, la directive ne pourra être appliquée en France.

S'agissant des métropoles, il n'est pas inutile de revenir sur le souci qui est le nôtre : doter nos territoires urbains des outils nécessaires à leur développement. Les domaines d'action sont vastes : mobilité durable, urbanisme, qualité de vie, logement, services d'eau, déchets et assainissement... Là encore, je sais ce qui nous oppose. Le Gouvernement souhaite une automaticité de la transformation, alors que le Sénat entend s'en tenir au volontariat.

Le Gouvernement promeut le franchissement d'un pas supplémentaire vers l'intégration intercommunale. Il ne s'agit pas de tuer les communes : au contraire, pour un certain nombre d'entre elles, l'association intercommunale est la garantie d'un meilleur service et d'une plus grande régulation. Je souhaite qu'une petite commune puisse bénéficier des services d'ingénierie publique de l'intercommunalité ou du département : c'est plus efficace et moins onéreux que le recours contraint à un bureau d'études privé. Telle est ma philosophie de l'intégration intercommunale : partout, les communes doivent être préservées, sauf évidemment si elles souhaitent fusionner.

S'agissant de Paris, de Lyon et de Marseille, les débats sont différents.

Au lendemain de la suppression par le Sénat des dispositions relatives à la métropole du Grand Paris, j'ai ouvert les portes de mon ministère à qui voulait échanger avec moi. Je suis sûr que M. Dallier s'en souvient... Au fil des réunions, il est apparu qu'une majorité de parlementaires d'Île-de-France s'accordaient sur la timidité relative du premier projet et souhaitaient aller vers une intégration plus forte et plus audacieuse.

Je n'avais qu'un objectif : ne pas laisser une page blanche pour notre région capitale. Je n'ai eu qu'une méthode : rapprocher sans cesse des positions très éloignées, que dis-je ? rapprocher les contraires, tant les solutions proposées alors pouvaient paraître – n'est-ce pas, monsieur Karoutchi ? – dissemblables.

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

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Certains voulaient la fusion des départements, d'autres – Mme Lipietz s'en souvient certainement – la création d'une métropole « à la lyonnaise », d'autres encore une communauté urbaine, d'autres enfin une fusion de la région et des départements... De nombreuses propositions étaient sur la table !

Mesdames, messieurs les sénateurs des groupes CRC et UMP, finalement, je vous remercie (*Exclamations ironiques sur les travées de l'UMP.*), car votre vote en première lecture est à l'origine d'une solution unique, innovante et ambitieuse...

M. Philippe Dallier. Exactement !

Mme Marylise Lebranchu, ministre. ... dont nous avons pu discuter sur le terrain dès le mois de juillet avec M. Christian Favier.

La solution que j'ai proposée par voie d'amendement à l'Assemblée nationale est simple : elle est inspirée par les métropoles de droit commun, mais prend en compte les particularités de la région parisienne, notamment sa taille, sa diversité et son statut de région capitale.

Cette solution répond à quatre impératifs que vous aviez mis en exergue.

Le premier était que le périmètre soit clair et lisible : il s'agira de Paris et de sa petite couronne.

Le deuxième impératif était que cette solution soit efficace en matière de logement : la métropole concentrera les compétences dans ce domaine.

Le troisième impératif était celui de la péréquation : la métropole, EPCI à fiscalité propre, permettra la mutualisation de la richesse fiscale, qui sera redistribuée sous forme de dotations territoriales et d'actions d'intérêt métropolitain au bénéfice de l'ensemble du territoire.

Enfin, et c'était pour tous une condition *sine qua non*, il importait de ne pas créer une région à deux vitesses. Je vous réponds d'emblée sur ce point, monsieur Karoutchi ! C'est pour cette raison que les intercommunalités de la grande couronne doivent atteindre une taille leur permettant de faire valoir leurs politiques et leurs projets dans le concert régional.

La création d'une métropole forte dans une région équilibrée repose en fait sur quatre articles fondateurs du projet de loi.

Les articles 10 et 11 prévoient la structuration intercommunale de la grande couronne. Votre commission des lois les a supprimés ; nous comptons les rétablir pour les raisons que je viens d'exposer, mais le débat reste bien évidemment ouvert.

L'article 12 vise à créer, au 1^{er} janvier 2016, la métropole du Grand Paris, établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à statut particulier – je le répète, car c'est un point important – comprenant Paris et les communes des trois départements de la petite couronne. Elle sera organisée en territoires qui exerceront les compétences classiques de chaque territoire, à l'exception des missions stratégiques pour le développement de la métropole : l'habitat, le logement, l'aménagement et l'environnement.

Je sais que la question du statut des territoires vous a beaucoup occupés.

Vous vous êtes interrogés, à juste titre, sur leur statut juridique. Vous avez souhaité leur conférer une personnalité morale. Ce n'est pas la position du Gouvernement : nous avons d'autres solutions pour leur faire gagner en reconnaissance institutionnelle sans bloquer la métropole. J'espère qu'en faisant un pas vers leur reconnaissance institutionnelle, nous pourrions trouver un accord.

Vous vous êtes également posé la question de leur statut politique : comment ces territoires interviendront-ils dans les politiques de la métropole ? Quelles marges de manœuvre auront-ils ? Là sont les véritables enjeux, car il y va de l'avenir démocratique de la métropole.

La solution qui a été adoptée à l'Assemblée nationale est certainement perfectible. Les amendements que la commission des lois du Sénat a votés ont conduit à une forme moins intégrée de la métropole du Grand Paris. Le Gouvernement

cherchera donc avec les volontaires – il y en a ! – des solutions pour que le Sénat se rapproche d'une forme plus construite de métropole en matière de logement, d'aménagement et d'environnement.

Enfin, pour parfaire l'édifice, l'article 13 tend à créer un document dédié au logement en Île-de-France, le « schéma régional de l'habitat et de l'hébergement », afin de renforcer la coordination à l'échelle régionale. La région doit jouer pleinement son rôle.

Mesdames, messieurs les sénateurs, la métropole du Grand Paris fournira le cadre institutionnel pour la mise en place des politiques publiques qui permettront de juguler la crise : elle est une solution !

En effet, comme partout ailleurs sur le territoire, l'intercommunalité est une solution contre les particularismes, voire les égoïsmes locaux, pour des politiques publiques plus efficaces. L'intercommunalité, c'est bien ; mais en Île-de-France, c'est mieux quand elle permet la péréquation et le développement de projets cohérents avec les besoins des citoyens d'un territoire.

Mesdames, messieurs les sénateurs, la métropole du Grand Paris, c'est la plus importante opération de péréquation jamais réalisée en France, sans heurts, dans le respect des fonctions et des besoins de chaque territoire.

En ce qui concerne Lyon, monsieur Mercier, nous aurons à discuter de dispositions relativement mineures si l'on pense à tout le chemin qui a déjà été parcouru. J'ai grande confiance. Nombre d'entre vous souhaitent revenir sur plusieurs détails relatifs à l'exercice des compétences. La discussion demeure ouverte sur de nombreux points.

Enfin, nous concluons le débat par l'examen de deux articles majeurs, relatifs respectivement à la dépenalisation du stationnement payant et à la création des pôles d'équilibre et de solidarité territoriale.

S'agissant du stationnement, je me réjouis que les propositions des associations d'élus aient enfin pu trouver une concrétisation dans un texte. Deux ans après l'adoption de la loi, la dépenalisation deviendra effective.

Je ne vous cache pas qu'il reste quelques doutes à lever quant aux modalités précises de sa mise en œuvre. J'aurais souhaité, comme plusieurs de mes collègues du Gouvernement, que nous profitions des deux années qui nous séparent de l'application concrète de cette réforme pour expérimenter le dispositif sur quelques territoires. Je ne doute pas que nombre d'entre vous soient intéressés pour évaluer, *in situ* et avec les vrais chiffres, les perspectives, en matière tant de recettes que de dépenses et de manque à gagner pour l'État et certaines collectivités.

Je veux aussi redire ici que le Premier ministre a toujours demandé que la mise en œuvre de ces dispositions soit financièrement neutre pour l'État. Notre préoccupation porte donc sur l'adaptation à celles-ci des politiques de stationnement de certaines communes.

Je terminerai mon propos en évoquant les pôles ruraux. C'est le Sénat qui les a inventés. Anne-Marie Escoffier et moi-même avons encouragé cette dynamique, estimant que celle qui a été engendrée par la création des pays en 1995, avant d'être réellement généralisée grâce à la loi Voynet de 1999, était une bonne manière de bâtir des projets communs dans les territoires non urbains.

Vous avez, sur ce sujet, des points de désaccord avec l'Assemblée nationale. En effet, les députés ont souhaité faire de ces nouveaux espaces de concertation des lieux de territorialisation de l'action publique, pouvant se transformer à terme en intercommunalités.

Demain, nous le savons tous, c'est la présence effective des services publics qui garantira le pacte républicain : j'en suis profondément convaincue !

Demain – et cela explique notre impatience d'engager la discussion du deuxième projet de loi –, la solidarité territoriale, la présence équilibrée des services publics dans les territoires seront le rempart contre les extrémistes surfant sur la peur de certains de nos concitoyens d'être abandonnés par l'État.

Telle est, mesdames, messieurs les sénateurs, la réforme de l'action publique que je défends. Cela étant, elle doit non pas obéir à des postures défensives, mais, au contraire, être guidée par le seul objectif de satisfaire le besoin de nos concitoyens de vivre bien, de les préparer à sortir de la crise grâce à des solutions institutionnelles transparentes et efficaces.

Le Premier ministre l'a dit bien avant moi, en janvier dernier, en défendant le « nouveau modèle français » : il faut repenser le rôle des pouvoirs publics, renforcer la fonction stratégique de l'État, moderniser l'action publique grâce à la coopération de tous – élus, fonctionnaires et usagers – et améliorer l'efficacité grâce à une meilleure répartition des tâches entre l'État et les différents niveaux de collectivités.

Je le souligne de nouveau, la modernisation de l'action publique, c'est non pas moins de politiques publiques, qu'elles soient portées par l'État, les régions ou d'autres collectivités, mais des services publics plus efficaces, plus proches des citoyens et, au final, moins coûteux.

Je crois profondément que les collectivités de France sont le lieu dynamique du redressement de notre pays. Trop d'articles de presse ont voulu donner à croire que le Gouvernement les avait oubliées. J'affirme solennellement ici qu'il tiendra les engagements pris devant vous le 5 octobre 2012 par le Président de la République. Le Gouvernement a choisi d'entendre et de respecter la voix de chacune des composantes tant de la Haute Assemblée que de l'Assemblée nationale, depuis le début de l'examen de ce texte par le Sénat, en mai dernier. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. René Vandierendonck, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission des lois, messieurs les rapporteurs pour avis, mes chers collègues, le Sénat est aujourd'hui de nouveau saisi du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Ce projet de loi avait été adopté en première lecture le 6 juin dernier par le Sénat à une large majorité des votants : 182 voix pour et 38 contre.

Ce vote du Sénat, je le rappelle, avait été obtenu après que Mme la ministre eut apporté des précisions fondamentales sur le calendrier de l'examen de deux autres textes intéressant la décentralisation, relatifs l'un à la simplification des normes, qui représente une priorité absolue pour le Sénat, l'autre au

statut de l'élu local, tout aussi prioritaire à nos yeux. Sur ces points, le Gouvernement avait, dès la première lecture au Sénat, consenti à des avancées tout à fait importantes.

Je ne surprendrai personne en disant que la deuxième lecture s'inscrit pour nous dans la même logique que la première : faire confiance à l'intelligence territoriale et s'appuyer d'une manière non hémiplegique sur les principes fondamentaux qui gouvernent l'approche du Sénat sur les questions d'organisation territoriale.

Il faut constater que quand nous avons su trouver un accord, l'Assemblée nationale nous a suivis. Ainsi, nos collègues députés ont émis un vote conforme sur les dispositions relatives à la métropole de Marseille et sont allés dans notre sens s'agissant de la dépenalisation du stationnement, même s'ils ont apporté des modifications au dispositif, d'ailleurs souvent fort utiles. Enfin, l'Assemblée nationale nous a également suivis sur la création des pôles ruraux de coopération, dont l'esprit et les objectifs font tout de même furieusement penser aux pays !

M. Bruno Sido. Oui !

M. René Vandierendonck, rapporteur. Nos collègues députés nous ont donc entendus sur les points où nous avons élaboré une proposition construite. Restait la page blanche de Paris... L'Assemblée nationale l'a remplie. Sans dénaturer sa contribution, nous nous sommes appliqués, en deuxième lecture, à entendre les attentes des territoires.

La commission des lois du Sénat, qui a procédé à de nombreuses auditions, s'est attachée à respecter le dispositif, adopté par l'Assemblée nationale, de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre tout en prenant en compte les dynamiques intercommunales. Pour ce faire, nous avons proposé un système de compétences obligatoires de la métropole du Grand Paris limité aux domaines stratégiques ou structurants. Nous avons également souhaité prohiber les concurrences stériles avec la région et prévoir que des compétences complémentaires puissent être attribuées par la suite à l'EPIC, à la demande des communes.

Nous avons en outre conforté, comme le Gouvernement le souhaitait, la dynamique des conseils de territoire, notamment dans le domaine de la politique de la ville. Nous avons également instauré la faculté, pour les communes qui le souhaiteront, de construire une intercommunalité de proximité à leur convenance, que ce soit à l'échelle des intercommunalités ou à celle des périmètres des contrats de développement territoriaux.

Nous présenterons tout à l'heure un amendement visant à assurer la participation de l'association Paris Métropole à la mission de préfiguration chargée de mettre en place ce mécanisme.

Sur la question du périmètre, nous avons entendu les représentants de toutes les intercommunalités et les présidents des conseils généraux. Légitimement, la grande couronne refuse de jouer le rôle de variable d'ajustement. Le texte de la commission apporte un certain nombre de garanties sur ce point, en limitant le périmètre de la future métropole de Paris à la petite couronne.

Nous sommes fondamentalement persuadés que le système de péréquation qui sous-tend la création de l'établissement public unique permettra de progresser vers la construction d'une grande métropole.

S'agissant des autres dispositions du projet de loi, le texte que nous avons adopté en première lecture avait été enrichi par des amendements qui ont permis des avancées très attendues par les territoires. Concernant la dépenalisation du stationnement, je voudrais insister sur le fait que, si nous abordons cette discussion avec un système complet et structuré de propositions, c'est grâce au concours du Gouvernement, des inspections générales et du Conseil d'État. Nous avons reçu sur ce point des encouragements, des conseils et surtout une aide très précieuse. Je remercie par ailleurs les très nombreux collègues qui se sont mobilisés sur ce sujet.

En ce qui concerne nos propositions en matière d'intercommunalité en zones périurbaines ou rurales, la création des pôles ruraux, qui a été fortement discutée, a recueilli l'adhésion de la commission du développement durable. C'est extrêmement précieux et encourageant. M. Filleul en parlera tout à l'heure.

S'agissant des problématiques de gestion des milieux aquatiques, qui, je puis en témoigner, n'intéressent pas que le Sud, la commission m'a autorisé à soumettre au débat une contribution complète fondée sur les travaux accomplis par MM. Nègre et Collombat au titre de la mission commune d'information sur les inondations dans le Var. Il s'agit, tout en respectant les initiatives locales existantes, d'apporter des réponses complémentaires et des moyens pérennes, afin de garantir l'efficacité des dispositifs de prévention des inondations. Il me paraît très important d'avancer dans ce domaine.

Madame la ministre, pourquoi aurions-nous changé d'avis sur la conférence territoriale depuis la première lecture ? Nous continuons de faire le choix d'un système souple, excluant toute forme de tutelle ou de curatelle d'une collectivité sur une autre. Notre position est constante sur ce point, même si certaines contributions de l'Assemblée nationale nous semblent intéressantes, telle la composition équilibrée de la CTAP.

En ce qui concerne la création du Haut Conseil des territoires, prévue initialement dans le troisième volet de la réforme territoriale, nous savons que son introduction dans le présent texte relève de votre volonté, madame la ministre, et de celle du rapporteur de l'Assemblée nationale, M. Dussopt, de prendre en compte le souhait du Sénat que l'on légifère sur la simplification des normes, puisque la CCEN devait être une formation spécialisée du Haut Conseil des territoires. Je vous en donne acte. Certains auraient pu estimer qu'il pouvait être judicieux d'installer dès maintenant une telle instance, afin de préparer le volet financier de la réforme territoriale, dont personne ne parle, sauf peut-être nos collègues du groupe CRC, au travers d'une proposition de loi.

Il n'en demeure pas moins que le rôle d'un rapporteur est d'exprimer la position de la commission qu'il représente... (Rires.)

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. C'est vrai !

M. René Vandierendonck, rapporteur. Or, quand il a été évoqué à l'Assemblée nationale la création du Haut Conseil des territoires, M. Dussopt en a fait une présentation qui a irrité un grand nombre de mes collègues. Permettez-moi de vous donner lecture de la citation suivante, tirée de la page 38 du rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale : « La disparition du cumul des mandats organisée par le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire en cours de discussion fera que le Parlement ne sera plus à

l'avenir un lieu où seront représentés les exécutifs des collectivités territoriales. » (*Exclamations ironiques sur les travées de l'UMP.*)

M. Louis Nègre. Et voilà !

M. Pierre-Yves Collombat. Le crime est signé !

M. René Vandierendonck, rapporteur. On comprend, dès lors, qu'une majorité des membres de la commission des lois ait décidé de voter un amendement visant à supprimer du texte la création du Haut Conseil des territoires. Je me devais de vous en rendre compte !

Voilà donc sur quelles bases nous démarrons la discussion du présent projet de loi. Concernant la métropole du Grand Paris, il peut être tentant, je le sais, de coaguler des votes sur une rédaction ou une autre. Je vous invite tout de même à considérer que vous mettriez votre rapporteur et ceux qui l'accompagneront en commission mixte paritaire dans une situation délicate pour défendre la position du Sénat si vous en veniez à adopter des dispositions qui seraient les cousines germaines de celles que nous avons écartées en première lecture... Je tenais à vous faire part de mes inquiétudes à cet égard. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – Mme Muguet Dini applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Claude Dilain, rapporteur pour avis.

M. Claude Dilain, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission des lois, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, à l'occasion de cette deuxième lecture, la commission des affaires économiques s'est saisie de l'article 12, qui institue la métropole du Grand Paris, de l'article 13, qui met en place le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Île-de-France, de l'article 13 *bis*, qui est une conséquence du précédent, de l'article 18 *bis*, qui traite de l'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche, l'EPADESA, et enfin de l'article 19 *bis*, relatif à l'établissement public de Paris-Saclay.

Je pense que vous ne serez pas surpris, mes chers collègues, que je centre mon intervention sur l'article 12. Je partirai du fait principal : le rejet net par le Sénat de la proposition initiale du Gouvernement de créer un établissement public sans fiscalité propre, regroupant Paris et les EPCI à fiscalité propre de l'unité urbaine de la capitale.

Après ce rejet, que certains ont qualifié d'« électrochoc », deux solutions s'offraient en théorie : soit le Gouvernement, ne tenant pas compte du vote du Sénat, présenterait le même texte à l'Assemblée nationale en espérant qu'il y serait voté ; soit il prenait en compte le vote de la Haute Assemblée et soumettait un autre texte aux députés. C'est, heureusement, cette seconde solution que le Gouvernement a choisie. Je suis d'ailleurs un peu surpris que, à l'Assemblée nationale, certains s'en soient émus !

Dans le même esprit, un certain nombre de nos collègues qui, lors de la première lecture, avaient rejeté le texte de façon catégorique, évoquant notamment un « déni de démocratie », ont maintenant l'air de lui trouver quelques mérites...

M. Jean-Pierre Caffet. Ils y reviennent !

M. Vincent Capo-Canellas. Ce n'est pas le même texte !

M. Claude Dilain, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. Si nos travaux débouchent simplement sur une version amendée du projet de loi initial du Gouvernement, nous aurons perdu beaucoup de temps !

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

M. Claude Dilain, *rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.* Ce n'est pas interdit, mon cher collègue !

À mes yeux, le texte adopté par l'Assemblée nationale présente beaucoup d'avancées.

La première d'entre elles concerne le périmètre de la métropole du Grand Paris, qui avait été beaucoup critiqué, notamment par Philippe Dallier, mais pas seulement. La notion d'« unité urbaine » était effectivement quelque peu fluctuante. Le périmètre que l'on nous propose aujourd'hui – Paris et les départements de la petite couronne – est clair et stable.

Deuxième avancée, encore plus importante : la mise en place d'une gouvernance claire et efficace, par la création d'un EPCI à fiscalité propre, ce qui permettra de faire du Grand Paris une véritable métropole intégrée.

M. Jean-Pierre Caffet. Très bien !

M. Claude Dilain, *rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.* Prenons l'exemple du logement. Je ne rappellerai pas ici les chiffres que je cite souvent sur la situation du logement en Île-de-France, dont on connaît la gravité. Le texte prévoit qu'un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement sera élaboré non plus par le conseil régional, mais par un comité régional composé de l'État, de la région, de tous les départements, de la métropole, mais aussi des EPCI de la grande couronne. J'y vois un outil puissant pour mettre en cohérence la politique de l'habitat et de l'hébergement sur toute la région d'Île-de-France, ainsi que les prémices de cette autorité régionale que Gérard Roche et moi-même avons proposé d'instaurer dans notre rapport sur l'application de la loi instituant le droit au logement opposable.

Une troisième avancée tient au rôle des maires. Il avait été reproché au projet de loi initial de réduire celui-ci à peu de choses. Le présent texte prévoit que les maires participeront à l'exécutif de manière directe, et non par voie de représentation.

Enfin, grâce aux conseils de territoire, les dynamiques qui ont été engagées sur certains territoires, dans le cadre soit d'un EPCI, soit de l'élaboration des contrats de développement territorial, ne seront pas brisées. Je remercie au passage la commission des lois d'avoir confié la compétence de la politique de la ville aux territoires, anticipant ainsi, me semble-t-il, les dispositions du projet de loi que présentera prochainement M. le ministre François Lamy. Je tiens à rendre hommage à M. Vandierendonck, qui, en première comme en deuxième lecture, a effectué un travail remarquable. La tâche était pourtant extrêmement difficile : Mme la ministre a rappelé à l'instant à quel point les positions étaient éloignées, pour ne pas dire contradictoires. Mais au milieu de la tourmente se dressait René Vandierendonck, dont chacun sait ici qu'il est indestructible ! (*Sourires.*)

Bien évidemment, tout ne sera pas réglé par cette loi. Il y a encore beaucoup de travail à accomplir, en ce qui concerne notamment les conseils de territoire. Cela étant, je me félicite de l'existence d'une mission de préfiguration, qui permettra de prolonger le débat au-delà des enceintes parlementaires.

Pour terminer, je souhaiterais apporter un éclairage sur quelques points.

L'article 13 *bis*, dont j'avais proposé l'introduction dans le texte en première lecture et qui prévoit la fusion des établissements fonciers publics d'État, a été voté presque conforme par l'Assemblée nationale. En effet, celle-ci s'est bornée à allonger d'un an le délai accordé pour réaliser cette fusion, dont je redis ici l'importance. L'Île-de-France est la seule région de France à compter plusieurs établissements publics fonciers d'État. Partout ailleurs, il y en a au plus un. Au-delà de ce qui peut être considéré comme une anomalie acceptable, on ne peut construire de schéma régional de l'habitat et de l'hébergement ni de politique cohérente, équilibrée et solidaire de l'habitat et de l'hébergement si l'on n'a pas à sa disposition un outil foncier adapté. Par conséquent, mes chers collègues, je vous demande de voter à nouveau cet article.

L'article 19 *bis*, relatif à l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay et introduit sur l'initiative de Jean-Vincent Placé, répond à une volonté de réformer la gouvernance de cet organisme. En première lecture, j'avais toutefois exprimé mes craintes que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ne soit écarté de celle-ci. En effet, la recherche et l'enseignement supérieur sont la vocation de l'établissement public de Paris-Saclay. L'Assemblée nationale a maintenu une tutelle conjointe du ministère de l'urbanisme et de celui de l'enseignement supérieur et de la recherche : cette solution me satisfait et j'appellerai le Sénat à émettre un vote conforme sur cet article.

En conclusion, j'espère que le Sénat votera votre texte, madame la ministre, et vous suivra cette fois jusqu'à Paris... (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – Mme la ministre sourit.*)

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* Très bien !

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis.

M. Jean-Jacques Filleul, *rapporteur pour avis de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.* Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission des lois, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, la commission du développement durable a décidé de se saisir pour avis de ce projet de loi en deuxième lecture pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, elle a souhaité suivre avec attention l'évolution de deux dispositifs du texte introduits sur son initiative : la dépénalisation du stationnement, prévue aux articles 36 *bis* et 36 *ter*, et la création des pôles ruraux d'aménagement et de coopération, inscrite aux articles 45 *quinquies* et 45 *sexies*.

La commission du développement durable s'est également penchée sur la compétence des métropoles et des communautés urbaines en matière de distribution d'électricité, comme je m'y étais engagé, mes chers collègues, lors de l'examen du texte en première lecture. Prévue par le Sénat aux articles 31 et 42 du projet de loi, cette compétence a été supprimée par l'Assemblée nationale, avant d'être réintroduite par René Vandierendonck dans le cadre de la deuxième lecture.

La commission du développement durable s'est aussi saisie pour avis des articles 35 B à 35 E, relatifs à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations.

Enfin, la commission des lois lui a délégué au fond l'examen de deux articles : l'article 8 *bis*, inséré par l'Assemblée nationale, qui instaure le schéma régional de l'intermodalité, et l'article 17, relatif au Grand Paris.

Peu de modifications ont été apportées à ces deux articles. La commission du développement durable se félicite de l'accent mis sur l'intermodalité au travers de l'article 8 *bis*. En effet, il s'agit d'une dimension essentielle des politiques de promotion des transports en commun, qui souffrent aujourd'hui du cloisonnement entre les différentes autorités compétentes. La commission du développement durable a toutefois opté pour une association plus forte des départements et des autorités organisatrices de la mobilité à l'élaboration de ce schéma piloté par la région, en remplaçant le terme de « concertation » par celui de « collaboration », qui nous paraît mieux adapté.

Quant à l'article 17 relatif au Grand Paris, il a été très peu modifié par l'Assemblée nationale et a été adopté sans modification par notre commission.

J'en viens aux deux réformes – que nous estimons majeures – intégrées au projet de loi sur l'initiative de la commission du développement durable.

Attendue de longue date, la dépenalisation du stationnement a été adoptée – et applaudie – en première lecture par nos collègues quelles que soient les traverses sur lesquelles ils siègent. Je les en remercie, car ce vote nous a beaucoup aidés dans les débats qui ont suivi. Pour mémoire, cette réforme prévoit que la redevance de stationnement pourra être acquittée par le conducteur soit au début de la période de stationnement, suivant un barème tarifaire « au réel », soit à l'issue de la période de stationnement, de façon forfaitaire – ce sera un « forfait de post-stationnement ».

À la suite de ce vote du Sénat, que d'aucuns ont qualifié d'« historique » – je pense en particulier à M. Nègre –, le Premier ministre a demandé une évaluation du dispositif, en confiant une mission à cet effet aux inspecteurs généraux des ministères concernés. Cette évaluation dresse une longue liste de défis à relever pour assurer la pleine réussite de la réforme. Elle a conclu que cette réforme était possible, à condition de prendre les dispositions d'ajustement et le temps de mise en place nécessaires, ce à quoi nous sommes évidemment disposés.

En réaction à ce rapport, le Gouvernement a souhaité expertiser une autre piste de réforme du stationnement payant de véhicules. Il s'agirait de maintenir le stationnement payant dans un cadre pénal, comme Mme la ministre nous l'a expliqué tout à l'heure, tout en prévoyant une modulation des amendes en fonction des zones de stationnement au choix de la collectivité. Le Gouvernement a soumis cette piste à l'examen du Conseil d'État, qui, dans un avis du 19 septembre dernier, a conclu qu'une telle mesure pouvait être conforme à la Constitution, mais sous certaines conditions.

La commission du développement durable estime toutefois – j'insiste sur ce point – que cette réforme alternative ne répond pas à la totalité des objectifs assignés à la dépenalisation du stationnement, telle que le Sénat l'a adoptée en première lecture et telle que l'Assemblée nationale l'a votée à notre suite.

Certes, elle permettrait de réduire les disproportions actuelles entre le montant uniforme de l'amende et les tarifs de stationnement pratiqués sur nos divers territoires,

mais elle ne répond pas à la question de l'effectivité des contrôles. Or cette dernière est indispensable à la mise en œuvre de politiques de stationnement ambitieuses. En effet, il ne s'agit pas seulement de garantir une collecte satisfaisante du produit du stationnement payant ; il s'agit aussi et avant tout – faut-il le rappeler ? – d'assurer une rotation effective des véhicules en centre-ville.

C'est la raison pour laquelle la commission du développement durable a maintenu sa position initiale en faveur d'une véritable dépenalisation du stationnement, qui répond bien mieux aux enjeux. Il nous semblerait extrêmement regrettable de revenir sur cette disposition, qui constitue une réelle mesure de décentralisation, peut-être même la seule vraie mesure décentralisatrice de ce texte.

L'Assemblée nationale s'est d'ailleurs montrée largement favorable au dispositif et ne l'a modifié qu'à la marge, comme René Vandierendonck l'a rappelé à l'instant.

La commission du développement durable a donc poursuivi ses travaux dans l'objectif de faire aboutir cette réforme, tout en la retravaillant au regard des observations faites par la mission des inspecteurs généraux, que nous avons rencontrés et avec qui nous avons eu de longs échanges. Il nous fallait tenir compte de l'ensemble de ces observations et proposer un amendement présentant une nouvelle rédaction de l'article, que la commission du développement durable a adopté. La commission des lois a bien voulu l'intégrer à son texte, ce dont je me félicite.

Cette nouvelle rédaction transforme la redevance de stationnement en redevance d'occupation du domaine public. Elle renforce les garanties des conducteurs, en rendant obligatoire l'assurément des agents chargés du recouvrement des forfaits de post-stationnement.

Elle prévoit aussi la remise d'un rapport du Gouvernement analysant les moyens de promouvoir le recours à des procédés électroniques permettant d'attester de la présence d'un véhicule sur une zone de stationnement à un moment donné, afin de renforcer la force probante du constat des agents. Le rapport des inspections générales estime en effet indispensable l'usage de ces procédés électroniques lorsque la collecte est effectuée par un tiers contractant.

Enfin, elle dispense les personnes qui souhaiteront contester leurs forfaits de post-stationnement devant le juge de la contribution pour l'aide juridique de 35 euros. La commission des lois en a décidé autrement ; nous en débattons.

Cette nouvelle rédaction lève en outre les obstacles relatifs à la procédure comptable, également relevés dans le rapport des inspections générales. Afin de garantir l'efficacité du recouvrement, est prévue la mise en place d'un comptable unique chargé du recouvrement des forfaits de post-stationnement. Le recours formé contre cette redevance ne sera pas suspensif, compte tenu de la faiblesse des montants concernés et afin d'éviter les procédures dilatoires.

Bien évidemment, comme Mme la ministre l'a rappelé, un certain nombre d'autres ajustements devront être réalisés par la voie réglementaire. Des mesures devront être prises, par exemple, pour que les juridictions administratives puissent absorber ce nouveau contentieux dans des conditions satisfaisantes. Je rappelle toutefois que cela est possible, comme l'a montré l'exemple récent du contentieux relatif au permis à points.

Afin de permettre ces ajustements dans des conditions satisfaisantes, le délai d'entrée en vigueur de la réforme a été repoussé de dix-huit à vingt-quatre mois après la publication de la loi.

Au total, l'article 36 *bis*, tel qu'il est rédigé aujourd'hui, constitue à mon sens un bon compromis entre, d'une part, la nécessité pour la collectivité d'assurer la collecte de cette redevance à un coût raisonnable, et, d'autre part, les droits des conducteurs.

Il reste une question à traiter : celle de l'incidence de cette mesure sur le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». C'est, me semble-t-il, en loi de finances qu'elle pourra être résolue.

J'en viens au deuxième sujet abordé avec conviction par la commission du développement durable : les pôles ruraux d'aménagement et de coopération.

Ces pôles ont été substantiellement remaniés par l'Assemblée nationale, qui les a renommés « pôles d'équilibre et de coordination territoriaux ».

À l'origine, le Sénat les avait conçus comme des outils relativement souples, à destination des territoires ruraux et périurbains volontaires. L'Assemblée nationale a rendu le dispositif plus contraignant, en déterminant précisément les missions de ces pôles. Elle leur a notamment confié de façon obligatoire la gestion du schéma de cohérence territoriale, le SCOT. Elle a aussi détaillé leurs règles de fonctionnement et de gouvernance, privant ainsi les élus locaux de marges de manœuvre pour les adapter aux spécificités de leur territoire.

En outre, l'Assemblée nationale a remis en cause le caractère volontaire de la démarche, en autorisant la transformation d'un syndicat mixte existant en pôle quand bien même la totalité de ses membres n'y seraient pas favorables.

Notre commission a adopté une nouvelle rédaction de cet article, afin de revenir sur certaines des modifications apportées par l'Assemblée nationale. La commission des lois l'a intégrée dans son texte.

Cette nouvelle rédaction soumet toute transformation d'un syndicat mixte existant en pôle à un accord unanime de ses membres et rend à nouveau facultative la compétence du pôle en matière de SCOT. Elle allège également les règles applicables à la gouvernance des pôles, afin de laisser les élus maîtres de leur organisation sur le territoire. Ces derniers pourront choisir d'associer le conseil général à la démarche. Le pôle pourra être constitué soit en syndicat mixte fermé, soit en syndicat mixte ouvert.

Cette nouvelle rédaction supprime enfin la référence à la possibilité de fusion des EPCI du pôle en communautés de communes ou en communautés d'agglomération. Cette disposition pouvait en effet entraîner une confusion sur la vocation des pôles.

L'objectif que nous avons assigné à ces pôles est d'être un outil de coopération et de synergie destiné à la mise en œuvre de projets communs, et non le préalable à une nouvelle refonte de la carte intercommunale. La mutualisation des moyens qu'ils permettront, par exemple en matière d'ingénierie, feront d'eux de véritables centres de ressources pour les collectivités rurales et périurbaines qui souhaiteront travailler ensemble.

Afin que cette vocation apparaisse clairement, nous avons décidé de les renommer « pôles ruraux d'équilibre et de solidarité territoriale », intitulé qui s'inspire de ceux ayant été adoptés par le Sénat, avec la réintroduction d'une référence à la ruralité, et par l'Assemblée nationale, avec la notion d'équilibre.

La commission du développement durable a en outre adopté un amendement à l'article 4 visant à rétablir la représentation de ces pôles à la conférence territoriale de l'action publique. Malheureusement, la commission des lois a pris une position contraire ; nous en débattons ultérieurement.

J'en viens à la compétence des métropoles et des communautés urbaines en matière de distribution publique d'électricité, votée par le Sénat et supprimée par l'Assemblée nationale. L'octroi de cette compétence est indispensable si l'on souhaite leur permettre de développer une politique ambitieuse et intégrée de maîtrise de l'énergie, en lien avec la compétence « soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie », qu'elles exercent déjà.

C'est la raison pour laquelle notre commission a adopté deux amendements qui visent à rétablir cette compétence, tant pour les métropoles que pour les communautés urbaines.

Cependant, afin de ne pas remettre en cause l'équilibre financier des syndicats mixtes compétents dans ce domaine et de préserver le principe de solidarité territoriale, notre commission a souhaité accompagner cette mesure d'un mécanisme de « substitution-représentation », comme cela avait été prévu en première lecture pour les métropoles.

En application de ce dispositif, les communes membres d'une métropole ou d'une communauté urbaine qui appartiennent à un syndicat mixte compétent en matière de distribution publique d'électricité continueront à appartenir au syndicat, mais s'y feront représenter par la métropole ou la communauté urbaine.

Nous avons ajouté une clause relative à la gouvernance de ces syndicats, afin de garantir une proportionnalité entre la représentation de la métropole ou de la communauté urbaine au sein du conseil syndical et la part de la population qu'elle représente par rapport à la population totale couverte par le syndicat.

Il nous est en effet apparu, au cours des auditions réalisées sur ce thème, mais aussi dans le cadre du débat national sur la transition énergétique, que la gouvernance et la transparence de ces syndicats étaient un sujet de préoccupation dans nombre de territoires. Je me félicite de ce que la commission des lois ait repris les conclusions de nos travaux sur cette question dans son texte.

Je terminerai par les articles 35 B à 35 E, relatifs à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations. Ces quatre nouveaux articles appellent certaines réserves de la part de la commission du développement durable.

L'étude d'impact financier de ce transfert de compétence ne nous a été transmise que très tardivement. Bien que le Gouvernement se soit emparé du sujet et que cette étude semble sérieuse et documentée, nous ne disposons pour l'heure d'aucune analyse des répercussions de la création de cette nouvelle compétence en fonction des différents types de bassins. Le coût du transfert sera en effet très variable selon que l'on se trouve, par exemple, dans le bassin ligérien ou dans une zone peu irriguée et éloignée de la mer.

La politique de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations devra donc pouvoir s'appuyer à la fois sur des outils juridiques adaptés et sur un financement suffisant.

Pour cette raison, si notre commission a émis un avis favorable sur ces articles, c'est bien sous réserve qu'un financement approprié soit prévu.

Notre collègue Pierre-Yves Collombat a déposé des amendements visant à parachever le dispositif. Son amendement n° 392 prévoit en particulier la création d'une taxe unique pour toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises, afin de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Plafonnée à 40 euros par habitant, elle permettrait, selon les estimations établies en lien avec les services du ministère, de collecter environ 600 millions d'euros.

Cette proposition de financement paraît solide et intéressante. J'estime cependant ne pas avoir, à ce jour, l'expertise nécessaire pour déterminer si le montant perçu permettra bien de couvrir la réalité des transferts opérés, y compris à moyen et long termes. En outre, la somme de 600 millions d'euros collectée au niveau national répondra-t-elle bien, à l'échelle de chaque bassin, aux nouvelles charges créées localement ?

Vous le voyez, nous sommes donc dans l'attente – et cette attente est forte, madame la ministre – de réponses à ces différentes questions sur le financement du transfert de cette nouvelle compétence, en particulier sur les conséquences localisées de celui-ci.

En conclusion, la commission du développement durable souhaite que la deuxième lecture du projet de loi soit l'occasion d'aboutir sur chacun des sujets développés ici. Certains, comme la dépenalisation du stationnement, sont en gestation depuis plusieurs années ; d'autres, tel celui des pôles, peuvent redonner du sens et un nouvel élan aux territoires en associant les EPCI ruraux aux petites agglomérations. Il en va de même du nécessaire approfondissement de la solidarité départementale, alors que les métropoles et les communautés urbaines exerceront la compétence de la distribution d'électricité.

Nombre de travaux et d'études menés au sein de cette assemblée ont permis d'approfondir les enjeux. Prises individuellement, ces propositions sont en elles-mêmes significatives ; rassemblées, elles fixent de nouveaux horizons à la décentralisation. Il est temps de passer aux actes.

Madame la ministre, nous voterons ce projet de loi. La commission du développement durable a apporté dans ce débat toute sa détermination à faire avancer les chantiers que j'ai évoqués. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à Mme la présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Mme Jacqueline Gourault, *présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.* Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, c'est au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation que je m'exprime ici. Comme vous le savez, cette délégation est l'un des principaux outils dont le Sénat dispose pour identifier et exprimer en

continu ce qui rassemble les sénateurs de tous bords quand il est question des collectivités territoriales et de la décentralisation. Vous savez aussi qu'elle fonctionne essentiellement sur le mode du consensus. Elle publie régulièrement des rapports contenant des propositions concrètes, dont bon nombre ont d'ailleurs enrichi le présent projet de loi tout au long de son élaboration.

On vérifie, au fil des discussions législatives passées et actuelles – il en ira de même, j'en suis sûre, pour celles à venir –, que le Sénat porte sur les collectivités territoriales et la décentralisation un regard qui n'est pas exactement celui de l'Assemblée nationale, pour dire les choses aimablement...

Trois grands traits me semblent caractériser l'approche sénatoriale de la décentralisation : la capacité de réunir un large consensus sur bon nombre de questions, au-delà des positionnements politiques de chacun ; le choix de « faire confiance à l'intelligence territoriale », pour reprendre le titre du rapport de la mission sénatoriale d'information constituée à la fin de 2008 afin de réfléchir à la réforme territoriale qui s'annonçait ; enfin, la connaissance intime du terrain et le pragmatisme qui en découle.

Le rapport élaboré par la commission des lois en vue de la deuxième lecture du projet de loi s'inscrit dans cet esprit en proposant « la réintroduction de la souplesse et de la confiance à l'intelligence territoriale », pour en citer un passage, et en faisant du réalisme et de la souplesse les axes directeurs des propositions de modification du texte adopté par l'Assemblée nationale.

Il faut en effet défendre l'armature traditionnelle de la décentralisation. L'adjectif « traditionnelle » renvoie à une logique non pas de conservatisme, mais de réalisme, ce qui implique le respect des collectivités existantes et celui du principe de libre administration des collectivités territoriales, c'est-à-dire d'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre.

Cela suppose d'alléger la forte dose de contraintes introduite par l'Assemblée nationale en première lecture. Par exemple, l'automatisme de la création des métropoles de droit commun, les éléments de rigidité introduits dans le régime des pôles ruraux, la remise en cause du processus d'achèvement de l'intercommunalité dans la grande couronne parisienne ne correspondent pas, ou peu, à l'approche sénatoriale des questions locales.

Par ailleurs, il faut mettre à la disposition des collectivités des outils de gouvernance souples et durables, c'est-à-dire adaptés à la diversité des besoins et des situations locales.

Cela implique de mettre l'accent sur le chef de filat comme moyen de penser à plusieurs niveaux la mise en œuvre des politiques publiques.

Cela implique aussi le rejet des résurgences de l'État tuteur, alors que la décentralisation demande un État régulateur, capable d'animer sans imposer.

Cela implique enfin d'accepter une certaine diversification des statuts. L'exemple du Grand Lyon, qui est, comme vous le savez, doté du statut de collectivité territoriale, montre bien qu'il faut opérer des adaptations selon les territoires. Je crois que tout le monde est d'accord sur ce point.

L'un des principaux outils de la gouvernance durable est l'intercommunalité. Il faut parfaire le régime des intercommunalités, les préparer à assumer des responsabilités de plus en plus importantes, mais en tenant compte des réalités de

terrain et des attentes des acteurs locaux : on ne réussira pas à accomplir les progrès encore nécessaires sans leur accord et leur participation. C'est pourquoi il faut respecter les communes et ne pas déshabiller les maires. (*Marques d'approbation sur diverses travées.*)

M. Christian Cambon. Très bien !

Mme Jacqueline Gourault, *présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.* Toutes les instances de discussion, de négociation sont, à mon avis, les bienvenues, et la création du Haut Conseil des territoires, qui fait l'objet de nombreux débats, est une idée qui avait été proposée par la délégation que j'ai l'honneur de présider. J'entends les critiques de certains, qui craignent que les prérogatives du Sénat ne soient remises en cause. Ce sera une instance de concertation. (*Protestations sur les travées de l'UMP.*)

M. Christian Cambon. C'est ça ! Au départ !

Mme Jacqueline Gourault, *présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.* Mes chers collègues, si vous éprouvez de telles craintes, je me demande pourquoi vous avez accepté que les affaires financières soient traitées par le Comité des finances locales en amont du Sénat ! Cette instance fera d'ailleurs partie du Haut Conseil des territoires.

Je sais que nombre de membres de mon groupe ne sont pas d'accord avec cette position, mais il peut exister des sensibilités personnelles diverses. En tout état de cause, je soutiens cette idée de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Pour conclure, j'espère que le Sénat votera un texte et ne rendra pas, comme en première lecture, copie blanche sur une partie du projet de loi, notamment sur le Grand Paris. Je suis en effet persuadée que, si nous avions procédé autrement lors de la première lecture, nous serions aujourd'hui dans une position plus favorable pour traiter le problème de la métropole parisienne. (*Applaudissements sur certaines travées de l'UDI-UC et du groupe socialiste, ainsi qu'au banc des commissions.*)

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

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Madame la ministre, je voudrais évoquer franchement devant vous la nécessaire simplification.

En première lecture, nous avons simplifié le texte que vous nous avez présenté : nous nous sommes honorés de l'élaguer – je reprends le terme à mon compte. À l'Assemblée nationale, il y a eu à cet égard de légères régressions...

Mme Marylise Lebranchu, *ministre.* Quelle mauvaise foi !

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* C'est pourquoi vous me voyez insister de nouveau sur ce souci de simplification, madame la ministre, largement partagé par le Sénat.

Je veux d'abord revenir sur les conférences territoriales de l'action publique.

Mme Marylise Lebranchu, *ministre.* Cela ne m'étonne pas de votre part !

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* Je ne comprends toujours pas pourquoi vous vous acharnez à créer de tels organismes, dotés de telles compétences !

(*M. René-Paul Savary applaudit.*) Il existe des conseils régionaux, des conseils économiques, sociaux et environnementaux ; il va exister, dans chaque région, un conseil de développement : cela fait déjà trois instances. Quelle est l'utilité de créer une conférence regroupant, autour du président de la région, de cinquante à soixante-dix personnes représentant l'ensemble des collectivités locales et chargée de réaliser des projets de schémas ou des schémas de projets, je ne sais plus très bien (*Rires sur les travées de l'UMP.*), de telle manière qu'il y ait un schéma pour chaque compétence ? La région, le département, les intercommunalités auront ensuite à adopter ces schémas, et tout cela aboutira à une extrême confusion. (*Bravo ! et applaudissements sur les mêmes travées.*)

Je le dis avec force, je suis persuadé que, souvent avec de bonnes intentions – et les vôtres le sont, madame la ministre –, on en arrive à confondre la séparation des pouvoirs, qui est une bonne chose – nous sommes des disciples de Montesquieu –, avec ce que j'appellerais la confusion des pouvoirs.

Mme Marylise Lebranchu, *ministre.* Cela n'a rien à voir !

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* Il est naturel que les départements, les régions, les agglomérations se parlent, se concertent, mais ils peuvent le faire sans que l'on crée cette structure ou sans qu'on lui donne toutes les prérogatives que vous prévoyez. Je dis cela avec beaucoup de force, parce qu'il y va de notre conception des libertés locales, de l'indépendance, de l'autonomie et de la capacité d'initiative de chaque collectivité territoriale.

Par ailleurs, madame la ministre, je veux insister sur le fait que ce qui compte le plus, dans un texte relatif à la décentralisation ou aux collectivités locales, c'est la vision qui le sous-tend : que voulons-nous ?

Nous voulons, dans ce pays, des régions fortes. Or nos régions ne le sont pas assez au regard du contexte européen. Elles n'ont pas suffisamment de moyens, de compétences, d'autonomie fiscale : tout le monde le sait. Si nous voulons des régions dotées de davantage de prérogatives, c'est pour promouvoir l'économie, l'entreprise et l'emploi.

M. Bruno Sido. Eh oui ! Nos régions sont trop petites !

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* Les *Länder* allemands, par exemple, peuvent intervenir facilement pour soutenir la création et le développement des PME. Donner à nos régions des capacités du même type me semble absolument essentiel.

Mme Marylise Lebranchu, *ministre.* L'Allemagne est une fédération, révisez vos classiques !

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* Le couple « région-communautés » tient une place importante dans cette stratégie. Ainsi, vous avez raison, madame la ministre, de soutenir la création de métropoles fortes, structurantes, ayant vocation à travailler avec les régions. Nous sommes à vos côtés, cependant je n'isole pas les métropoles. Le texte prévoit, dans sa rédaction actuelle, l'instauration de onze métropoles de droit commun, outre celles de Paris, de Lyon et de Marseille, mais il y a aussi tout le réseau des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes : pour moi, ces différents modes d'organisation territoriale sont complémentaires. En effet, nos quelque 36 700 communes ne peuvent pas engager le dialogue nécessaire, pour le développement économique, avec les régions, au contraire de ce réseau de communautés.

C'est pourquoi je me réjouis que le texte prévoie la création de pôles de développement rural. M. Filleul en a parlé avec force. Là non plus, il n'y a pas de contradiction. Il est faux de dire que seules les métropoles nous intéressent : nous sommes pour la mise en place d'un réseau structuré de communautés travaillant ensemble.

Quant aux départements, dont on soupçonne toujours ceux qui souhaitent des régions fortes et des communautés structurées de vouloir la disparition, je rends hommage à la diplomatie déployée par René Vandierendonck. Il mériterait que l'on pense à lui au Quai d'Orsay pour un poste de haut niveau... (*Rires sur les travées de l'UMP.*)

M. Roger Karoutchi. Ambassadeur au Vatican, cela lui irait très bien !

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* Monsieur Karoutchi, nous tenons à le garder avec nous ! Peut-être pensez-vous à ce poste d'ambassadeur au Vatican pour vous-même...

Mes chers collègues, parler des régions n'implique pas que l'on soit contre les départements ! On sait que la France, telle qu'elle est aujourd'hui, a besoin des départements pour assurer la cohésion sociale, l'exercice d'un certain nombre de compétences à caractère social, mais pas seulement. Le département est perçu comme une collectivité qui a encore toute sa place.

Quant aux communes, ce qui n'allait pas dans votre projet de loi initial, madame la ministre, c'est qu'il les gratifiait du chef de filat pour la qualité de l'air et la mobilité durable... Cela ne tenait pas la route, aussi le Sénat a-t-il décidé, dans sa sagesse, de donner aux communes les compétences en matière de services publics locaux et d'aménagement de proximité. Les maires l'ont très bien compris...

M. Louis Nègre. Absolument !

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* ... mais les députés pas tout à fait... C'est pourquoi il est utile de préciser les choses à cet égard.

Nous tenons fortement, à l'inverse de l'Assemblée nationale, au volontariat des intercommunalités pour la transformation en métropole. Pour la commission des lois, la création des onze métropoles de droit commun doit relever d'une démarche volontaire.

M. Jean-Jacques Hyest. Très bien !

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* Il doit revenir aux collectivités locales concernées d'en décider, à la majorité qualifiée.

De même, si nous nous réjouissons que les communautés d'agglomération puissent devenir demain des communautés urbaines, nous disons, encore une fois, que ce changement de statut doit être décidé par un vote à la majorité qualifiée.

Mes chers collègues, j'en viens maintenant aux métropoles de Lyon, de Marseille et de Paris.

En ce qui concerne Marseille, nous avons eu de longs débats, nous avons beaucoup écouté les élus des Bouches-du-Rhône, même si, je le sais, certains et certaines ici continuent de penser que nous ne les avons pas suffisamment entendus... Je crois qu'il faut continuer à travailler. Grâce au Sénat, le texte a connu des avancées. M. Vandierendonck y a pris toute sa part, ainsi, je dois le dire, que Mme la ministre et M. le Premier ministre. Cela a permis que le dispositif concernant la métropole de Marseille soit voté

conforme par l'Assemblée nationale. Nous resterons toutefois attentifs aux évolutions qui pourront intervenir, notamment en termes de mise en œuvre des dispositions votées.

Pour ce qui est de Lyon, je veux rendre hommage, une fois encore, au travail qui a été accompli. À cet égard, mes chers collègues, j'estime que l'avenir de la décentralisation ne doit pas être envisagé uniquement au travers de processus centralisés. Il peut arriver que des initiatives locales donnent des idées, trouvent une traduction dans la loi et fassent ainsi évoluer notre législation.

M. Edmond Hervé. C'est une évidence !

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* Ainsi, lorsque l'on a créé le RMI, on a commencé par une expérimentation du dispositif dans deux départements, dont l'Ille-et-Vilaine, monsieur Hervé.

De la même manière, je pense que ce qui se passera à Lyon, dans l'agglomération lyonnaise et dans le Rhône sera fécond pour l'avenir. Dans cet esprit, je veux également dire ici, quitte à ne pas être en accord avec tout le monde, que si la fusion de la région et des deux départements alsaciens en une collectivité nouvelle avait abouti, cela aurait peut-être permis de faire évoluer un certain nombre de choses, par la force de l'initiative locale.

S'agissant de Paris, comme l'a fort bien dit, avec beaucoup de rigueur et de détermination, Claude Dilain, il est important d'avancer. La commission des lois a modifié le dispositif de l'Assemblée nationale. Nous avons réussi à adopter un texte, ce dont je n'étais pas certain au départ, en respectant une double exigence : faire de la métropole une puissance publique efficace et, pour cela, éviter de la doter de compétences pléthoriques, en focalisant son action sur trois compétences structurantes et en l'articulant avec l'échelon territorial, à savoir les communes et leurs regroupements en syndicats de droit commun, ainsi que les conseils de territoire, qui reprendront l'acquis des intercommunalités existantes. Tout n'est pas forcément déjà figé, tout n'est pas encore fixé, mais je crois que, grâce aux efforts des uns et des autres, nous devrions arriver à une solution pertinente.

En conclusion, je voudrais rappeler que nous attachons beaucoup d'importance à trois textes issus des états généraux de la démocratie territoriale qu'avait organisés le Sénat.

Tout d'abord, le travail entrepris sur les normes a débouché ce matin sur l'adoption à l'unanimité de la commission des lois de deux propositions de loi. Je ne doute pas, madame la ministre, qu'elles pourront être adoptées définitivement lundi prochain ; il s'agit là d'une question importante pour les élus locaux de notre pays.

Par ailleurs, s'agissant de ce que l'on appelle, à mon avis de manière un peu simplificatrice, le statut de l'élu, il est vraiment important que la proposition de loi que nous avons élaborée avec Jacqueline Gourault, qui a été enrichie puis adoptée à l'unanimité par le Sénat, puisse être maintenant examinée par l'Assemblée nationale, car il s'agit d'un complément nécessaire au texte que nous étudions aujourd'hui.

Madame la ministre, je le répète, nous avons le souci de la simplification. Comme vous le savez, il m'est arrivé de parler contre l'« hyperconseillisme », contre la polysynodie, mais c'était dans l'intérêt même de la décentralisation. Ce que nous construisons ensemble doit être lisible. Il faut avoir des idées très claires, une vision précise des choses pour

préparer cette intercommunalité, cette décentralisation, cet aménagement du territoire du XXI^e siècle qui supposent des réformes importantes. Afin que ce que nous faisons ici ne serve pas à rien, il importe, cela a été dit par M. Vandierendonck, par M. Dilain, par M. Filleul et par Mme Gourault, que les représentants du Sénat à la commission mixte paritaire n'arrivent pas avec une page blanche. Dans une telle hypothèse, le Sénat ne pèserait pas. Nous avons montré, lors de la première lecture, que nous pouvions rapprocher les points de vue, bâtir des compromis et des synthèses. Il faut y parvenir en deuxième lecture, de manière que la voix du Sénat, dans toute sa diversité, soit pleinement entendue dans ce grand débat. (*Applaudissements sur certaines travées du groupe socialiste. – Mme Hélène Lipietz applaudit également.*)

(*M. Jean-Léonce Dupont remplace M. Jean-Pierre Bel au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-LÉONCE DUPONT vice-président

M. le président. La parole est à M. Philippe Darniche.

M. Philippe Darniche. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, à l'heure où nos concitoyens ont le plus besoin de proximité, de simplification administrative, d'économies budgétaires, le Gouvernement nous présente un texte qui ne fait qu'aggraver une situation déjà bien préoccupante.

Votre projet de loi, madame la ministre, contribue à l'augmentation exponentielle du nombre des lois, des règlements, des textes qui étouffent notre pays.

Le millefeuille territorial ne cesse de s'épaissir. Toujours plus dense, il compte toujours plus d'échelons. En effet, la métropole est bien un échelon supplémentaire. Elle ne remplacera pas la commune ni le département, mais les affaiblira en grignotant leurs compétences respectives.

Vous donnez naissance à un monstre technocratique, sorte de démocratie administrative qui se substituerait à la démocratie locale représentative.

Jugez-en, mes chers collègues : ce texte conduit à créer un Haut Conseil des territoires, des métropoles, des pôles ruraux d'aménagement et de coopération, une conférence territoriale de l'action publique, des conseils des territoires et un schéma régional de l'intermodalité présenté à une commission régionale de coopération intercommunale, elle-même constituée de commissions départementales de la coopération intercommunale... Et cet ensemble doit s'articuler avec les collectivités existantes : régions, départements, intercommunalités et communes. Au royaume de Kafka et de Ionesco, votre loi serait reine ! (*Mlle Sophie Joissains et M. Jean-François Husson applaudissent.*)

Vous êtes en train de tuer les vocations politiques saines, celles qui reposent sur l'engagement gratuit de personnes à l'âme généreuse désirant se mettre au service des Français. Vous rendez la fonction de maire impossible ; en un mot, vous en faites un élu enfermé dans un carcan administratif, avec des pouvoirs dilués. C'est la fin des maires bâtisseurs, élus sur des projets forts destinés à valoriser leur territoire. Le maire sera réduit à la gestion de la plainte sociale et deviendra un simple rouage de l'État.

Et que dire du rôle fondamental du Sénat au regard de notre organisation territoriale ?

Nous sommes en train d'organiser l'inefficacité et la faiblesse des collectivités locales, qui seront bientôt incapables de mener à bien leurs missions. La création des métropoles, en ce sens, n'est pas la solution aux problèmes de la France. Nous avons besoin d'économies et de simplification, or le projet de loi ne propose que dépenses et enchevêtrement de compétences.

Ce projet, de plus, est dépensier. Il entraînera un coût de fonctionnement supplémentaire, qui devra être encore supporté par les Français, lesquels paient déjà énormément pour leurs institutions. Que dire d'autre, en effet, devant l'absence d'étude d'impact fiscal de la nouvelle organisation territoriale proposée ?

Chaque nouvel organisme créé est un nouveau poste de dépense. Chaque fois que vous instituez des conseils, des commissions, vous créez des coûts pour les collectivités.

En conclusion, mes chers collègues, je soulignerai que nous avons ensemble confirmé, lors de débats antérieurs, que la commune restait la cellule de base de l'organisation territoriale. En adoptant ce texte, nous endosserions une grave responsabilité, celle de mettre en danger cet échelon indispensable à l'organisation et à l'animation de l'ensemble de notre territoire.

Avec le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové que nous examinerons prochainement, vous enfoncez le clou, madame la ministre. Vous confisquez aux maires, au profit des communautés d'agglomération, des métropoles et autres organismes, toutes leurs compétences en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de logement.

M. Bruno Sido. Absolument !

M. Philippe Darniche. Je suis totalement opposé à ces transferts de compétences (*Applaudissements sur certaines travées de l'UMP.*), qui conduiront inéluctablement à la suppression des communes.

Mlle Sophie Joissains. Bravo !

M. Philippe Darniche. Est-ce vraiment là votre volonté ? Comme beaucoup ici, je suis maire, et fier de l'être. C'est pourquoi j'ai peur de ce qui se prépare pour nos successeurs.

Pour toutes ces raisons, avec l'ensemble de mes collègues sénateurs non inscrits, je m'oppose fermement au texte que vous nous proposez. (*Applaudissements sur certaines travées de l'UMP. – M. Jean-François Husson applaudit également.*)

M. le président. La parole est à Mme Hélène Lipietz.

Mme Hélène Lipietz. Monsieur le président, madame la ministre, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, j'ai fait un rêve étrange et improbable (*Exclamations ironiques sur les travées de l'UMP.*)...

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. ... « et pénétrant » !

Mme Hélène Lipietz. ... où les métropoles étaient généreuses et solidaires, écologiques et sociales, polycentriques, mêlant dynamisme et équilibre.

Mlle Sophie Joissains. Un rêve ou un cauchemar ?

Mme Hélène Lipietz. Leurs représentants et leurs exécutifs étaient élus et paritaires.

Et je me suis réveillée, ankylosée de m'être endormie sur le texte fleuve d'affirmation des métropoles, assorti d'amendements eux aussi fleuves.

M. Jean-François Husson. C'était un long fleuve tranquille !
(*Sourires.*)

Mme Hélène Lipietz. Je n'ai pas l'impression qu'il soit très tranquille, non !

Il y a deux semaines, nous votions, avec toutes les nuances qui caractérisent le Sénat, un texte prétendant limiter le cumul des mandats et des fonctions. (*Ah! sur les travées de l'UMP.*)

Toutefois, il faudra s'interroger sur notre approche législative globale, puisque nous créons régulièrement des cumuls fonctionnels avec les mandats locaux, à chaque fois que nous imaginons une instance nouvelle, car nous oublions que la démocratie indirecte est un pâle reflet de la démocratie directe. (*Exclamations sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC, ainsi que sur certaines travées du RDSE et du groupe socialiste.*)

M. Jean-Pierre Caffet. Alors il ne faut pas siéger ici !

Mme Hélène Lipietz. Ce texte sur les métropoles en est un exemple flagrant : on éloigne encore un peu plus les citoyens des échelons où les décisions concernant leur vie quotidienne se prennent, en créant un nouveau niveau de collectivité sans en supprimer un seul.

Surtout, en privant les citoyens de la possibilité de désigner directement leurs représentants à l'échelon de la métropole, nous instaurons un déni de démocratie, d'autant plus fort, injuste et confiscatoire qu'une petite ouverture, certes imparfaite,...

M. Philippe Dallier. Très imparfaite !

Mme Hélène Lipietz. ... certes complexe à mettre en œuvre, avait été permise par un vote de l'Assemblée nationale, nouveau défenseur de la démocratie.

Notre Sénat apparaît, encore une fois, comme un bastion d'une démocratie figée, peuplé d'hommes blancs, viscéralement allergiques à tout partage des choix politiques. (*Protestations sur les travées de l'UMP.*)

M. Pierre-Yves Collombat. N'oubliez pas « catholiques » !

Mme Hélène Lipietz. J'ai bien dit « apparaît », mes chers collègues, et non « est » !

Devant les monstres de pouvoir que sont la métropole lyonnaise – collectivité locale de plein exercice où les citoyens n'ont pas leur mot à dire –, les autres métropoles ou les « simples » EPCI ou syndicats, nous aurions pu, dès la première lecture, relever le défi de la démocratisation de notre vie locale du XXI^e siècle.

Les fabriques des paroisses du Moyen Âge étaient des lieux de démocratie. Nos communes franches ou les communes libres furent des lieux d'oligarchie jusqu'à la III^e République.

M. Pierre-Yves Collombat. Il faut relire Tocqueville !

Mme Hélène Lipietz. Durant un siècle, la preuve que la démocratie de proximité peut permettre à la société de fonctionner a été faite par nos communes.

M. Jean-Pierre Caffet. C'est moyenâgeux...

Mme Hélène Lipietz. Or la création de métropoles, rendue nécessaire par l'évolution économique et sociale de notre société, marque, en l'état actuel du présent texte, un retour en arrière.

Jamais, depuis la Renaissance, nous n'avons eu de responsables politiques disposant d'autant de pouvoirs, régnant sur des territoires aussi grands,...

M. Jean-François Husson. Ils ne règnent pas !

Mme Hélène Lipietz. ... sans autre contrôle qu'une élection tous les six ans. Le doge de Venise était confirmé dans ses fonctions tous les ans, s'il n'était pas tué ou déposé avant par son propre peuple. (*Rires.*) Voilà une vraie démocratie !

Heureusement, la démocratie est devenue une seconde nature chez les élus ; elle est intimement liée à leur légitimité. Mais si certains chromosomes ne fonctionnaient pas, mes chers collègues, imaginez quelles conséquences cela aurait ! Imaginez aussi – c'est ce qui semble nous avoir fait défaut dans ce débat – les conséquences, pour l'électeur, de la confiscation, pendant cinq ans, des pouvoirs de président de métropole, celui-ci étant désigné de façon indirecte. Où sera la démocratie dans le gouvernement de ces instances ? La démocratie est une, et nous n'avons pas su la mettre en œuvre en l'occurrence.

Le groupe écologiste a donc déposé un certain nombre d'amendements visant à établir un peu de démocratie au sein des métropoles. Si je crains que, pour quelque temps encore, l'instauration du suffrage universel direct à cet échelon ne reste qu'un rêve, j'espère que, comme lors de la première lecture, le Sénat votera nos amendements sur les conseils de développement, qui permettront d'introduire la démocratie participative, à défaut de la démocratie électorale.

M. Bruno Sido. C'est mal parti !

Mme Hélène Lipietz. En commission, nous avons soutenu des amendements issus de l'Assemblée des communautés de France, l'AdCF, relatifs à la mission de préfiguration, qui aura un rôle déterminant à jouer en vue du succès de la future métropole parisienne. Il est d'ailleurs étrange de définir le statut juridique de celle-ci avant de connaître les résultats des travaux de la mission de préfiguration !

M. Jean-Pierre Caffet. Heureusement que le Parlement décide, quand même ! (*Mlle Sophie Joissains applaudit.*)

M. Philippe Dallier. Oui, encore heureux !

Mme Hélène Lipietz. Certes, mais on aurait pu attendre de connaître les conclusions de cette mission avant de décider ! Mais bon...

Nous défendrons également quelques amendements visant à compléter les compétences environnementales des régions et des métropoles.

Reste que si l'objectif annoncé du projet de loi est la modernisation de l'action publique territoriale, il est à espérer que cet échelon supplémentaire de la décision et de l'action publiques n'augmentera pas les coûts de fonctionnement de nos institutions. En l'état actuel du texte, nous pouvons en douter, car la complexité du système que nous nous apprêtons à mettre en place ne sera pas source d'efficacité !

Ce projet de loi dit de modernisation n'aurait-il pas dû être un texte de décentralisation de l'État ? Il ne touche même pas à l'organisation territoriale de celui-ci... Le dernier rapport de la Cour des comptes est quelque peu inquiétant pour l'avenir de notre réforme. On y apprend notamment que la révision générale des politiques publiques, la RGPP, et la réforme de l'administration territoriale de l'État, la RéATE, n'ont répondu ni aux enjeux de la décentralisation ni à ceux de la modernisation des services déconcentrés de l'État.

M. Bruno Sido. C'est vrai !

Mme Hélène Lipietz. C'est dire l'ampleur de la tâche qu'il nous reste à accomplir avec la modernisation de l'action publique, la MAP!

Ainsi, la Cour des comptes remarque, à bon escient, que l'État, théoriquement unitaire, est devenu protéiforme dans son organisation et son fonctionnement, que la décentralisation de diverses fonctions vers les collectivités territoriales s'est réalisée dans des conditions qui ont accru la complexité et que, largement héritée du passé, l'organisation actuelle ne s'est que partiellement adaptée aux évolutions de l'économie et de la société. Encore ce commentaire ne tient-il pas compte de notre discussion, mes chers collègues...

Bref, mon rêve risque de devenir un cauchemar...

M. Jean-François Husson. « Applaudissements sur les travées du groupe écologiste »! (*Sourires.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

M. Jean-Jacques Hyest. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, vous ne manquerez pas de remarquer que la Seine-et-Marne est diverse... (*Sourires.*) Mes références historiques ne seront pas tout à fait les mêmes que celles de Mme Lipietz.

Madame la ministre, dans un paysage territorial déjà particulièrement touffu, le Gouvernement nous incite à moderniser l'action publique territoriale – ou plutôt à la rendre plus complexe encore, comme dans le cas de Lyon – et, sans le dire, mène une première attaque contre les communes, notamment au travers de l'article 35 AA, dont personne n'a parlé jusqu'à présent.

Je rappelle que cet article prévoit l'élection de certains représentants des métropoles au suffrage universel direct. C'est le rêve de Mme Lipietz, mais ce n'est pas le mien! Je signale que l'Association des maires de France a manifesté son désaccord avec cet article, qui a été subrepticement introduit à l'Assemblée nationale.

M. Louis Nègre. C'est le meilleur moyen de tuer les communes!

M. Jean-Jacques Hyest. Cela étant, la commission des lois du Sénat l'a supprimé. C'est peut-être pourquoi, d'ailleurs, on n'en parle pas.

Il est vrai que la pensée unique, sur toutes les travées, ou plutôt dans toutes les familles de pensée, privilégie plutôt la région et l'intercommunalité, et bientôt la « supra-communalité », au détriment du département et de la commune...

M. Bruno Sido. Absolument!

M. Jean-Jacques Hyest. ... institutions jugées peu modernes...

M. Bruno Sido. Et peu efficaces!

M. Jean-Jacques Hyest. ... sans doute parce qu'elles ont résisté à tout et constituent depuis plus de deux siècles l'architecture de la République « décentralisée »!

M. Bruno Sido. Voilà!

M. Jean-Jacques Hyest. Le Sénat, dont beaucoup de beaux esprits souhaitent la disparition – lui non plus n'est pas une institution moderne! –, ou au moins l'affaiblissement, pourrait être visé par la création du Haut Conseil des territoires, qui est censé représenter les collectivités territoriales et dont la commission des lois du Sénat a heureusement limité les ambitions. On pourrait en faire un lieu de concertation: pourquoi pas, madame Gourault!

Par ailleurs, nous avons déjà dénoncé, en première lecture, la monstrosité technocratique de la conférence territoriale de l'action publique, dont les compétences portent directement atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales. Là aussi, il faut saluer l'action de la commission des lois, de son rapporteur et de son président, qui en ont fait un simple organe de concertation entre les différentes collectivités territoriales. Dans ce cadre, elle pourra jouer un rôle utile, à condition que l'on ne crée pas l'une de ces lourdes structures dont nous, Français, avons le secret.

Mais le volet le plus important de ce projet de loi a trait à « l'affirmation des métropoles ».

Le présent texte s'inscrit, il y a lieu de le rappeler, dans la continuité de la loi du 16 décembre 2010, qui avait été si critiquée par l'opposition d'alors. Une seule métropole a été créée à ce jour; notre collègue Louis Nègre nous en parle volontiers, et avec conviction. Le terme de « métropole » est certes magique aux oreilles de certains, mais pour en instituer une, il faut tout de même respecter un seuil démographique minimum: il ne faudrait pas exagérer, car s'il devait y avoir des métropoles partout, il n'y en aurait plus du tout! Dès lors, le projet de loi va dans le bon sens à cet égard.

L'Assemblée nationale, après le Sénat, a créé deux métropoles spécifiques, qui concernent les agglomérations de deux des plus grandes villes de France, hors Paris.

Un consensus réel a pu être trouvé pour Lyon, qui deviendra une collectivité locale de plein exercice, se substituant au département et à la communauté urbaine. L'Assemblée nationale a approuvé la position du Sénat. Reste à préciser les conditions financières de ce qui constitue une véritable innovation au regard de nos structures locales. Comme le disait tout à l'heure le président Sueur, la fusion des deux départements alsaciens et de la région en eût également été une si elle avait abouti.

M. Pierre-Yves Collombat. Oui, mais les Alsaciens ne l'ont pas voulu!

M. Jean-Jacques Hyest. Quant à Marseille, le regroupement autour de la communauté urbaine des EPCI à fiscalité propre qui sont en symbiose avec la ville a paru pertinent tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, à condition qu'un dialogue responsable puisse s'engager. La création des conseils de territoire, notamment, devrait faciliter les transitions.

Mlle Sophie Joissains. Ce point fait consensus!

M. Jean-Jacques Hyest. En ce qui concerne la métropole de Paris, le Sénat avait manifesté son opposition aux dispositions du projet de loi, notamment en raison du sort fait à la grande couronne au travers des articles 9 et 10. Comment imaginer redessiner la carte des intercommunalités qui vient d'être mise en place et rattacher à la métropole de Paris près de la moitié de la population de ces départements, en ne laissant à l'écart, comme à l'abandon, de ce qui deviendrait une véritable pieuvre que la frange francilienne? Quel serait, dans cette hypothèse, l'avenir des départements, et même de la région?

Même si certains, pour des raisons de solidarité politique plus que par conviction, ont tenté d'aménager ce dispositif, le rapporteur de la commission des lois, qui a beaucoup écouté ses interlocuteurs, a proposé avec sagesse d'exclure la grande couronne, sauf démarche volontaire des intercommunalités, du périmètre de la métropole de Paris.

Il est incontestable – c'est un constat que nous faisons depuis très longtemps – que Paris et les départements de la petite couronne ont des intérêts communs et sont confrontés à des problématiques identiques, notamment en matière de logement, mais la coopération intercommunale n'y est pas généralisée, et elle ne concerne nullement la ville de Paris!

Le texte concocté par l'Assemblée nationale ne saurait satisfaire ceux qui sont attachés au maintien de la place des communes et aux intercommunalités réussies. Deux options sont ouvertes : créer à Paris une métropole semblable à celle de Lyon – cela me semble inenvisageable dans les conditions actuelles, monsieur Dallier –...

M. Philippe Dallier. Mais non!

M. Jean-Jacques Hyest. ... ou instituer une métropole du type de celle de Marseille.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Voilà!

Mlle Sophie Joissains. Oh non, surtout pas!

M. Jean-Jacques Hyest. Que faire d'autre? Rien, comme c'est le cas depuis trente ans?

M. Bruno Sido. Ce serait plus simple!

M. Jean-Jacques Hyest. Cela étant, des différences considérables existent entre ces diverses collectivités. Certains, dont les élus de Paris Métropole, souhaiteraient que cette intégration progressive vers la constitution d'une métropole de plein exercice soit précédée d'une étape, à savoir la mise en place d'un syndicat mixte. C'est ce qui avait été proposé en première lecture.

M. Jean-Pierre Caffet. Exactement!

M. Jean-Jacques Hyest. La commission des lois s'est majoritairement orientée vers une structure plus intégrée dont les compétences sont limitées, avec des conseils de territoire. La rédaction qu'elle a retenue n'est pas parfaite : si les compétences sont limitées, la fiscalité, elle, est intégralement transférée. Ce n'est pas du tout le cas pour Marseille, car les compétences des communautés d'agglomération sont extrêmement importantes.

On le voit bien, il y a un hiatus, et c'est sur ce point qu'il va falloir concentrer nos efforts pour faire en sorte que chacun s'y retrouve et pour préserver les responsabilités des territoires et communes qui subsistent. Sinon, je vous le dis comme je le pense, les choses n'avanceront pas beaucoup!

Allons-nous persister à trop retarder des mutations dont tous relèvent le caractère urgent, allons-nous continuer à différer des décisions? Telle est la question qui nous est posée. Pour ma part, je ne crois pas que l'on puisse régulièrement rater des étapes indispensables.

M. Jean-Pierre Caffet. Très bien!

M. Jean-Jacques Hyest. Reste un point important, qui a longuement occupé la commission des lois, à savoir la gestion des rivières et la lutte contre les inondations. Sauf représentation-substitution, la compétence des EPCI à fiscalité propre n'est guère pertinente, car les périmètres doivent plutôt concerner les bassins des cours d'eau.

M. Bruno Sido. Bien sûr!

M. Jean-Jacques Hyest. Je comprends parfaitement que certains territoires sont particulièrement touchés par ces phénomènes parfois dramatiques et que les élus souhaitent trouver des solutions à ces problèmes, mais faut-il jeter par-dessus bord toutes les initiatives variées, réussies et positives qui ont permis dans certaines régions de faire face, depuis de

très nombreuses années, à ces phénomènes, et, surtout, doit-on encore aggraver la fiscalité locale? Je pense que l'on doit y réfléchir.

M. Charles Revet. Exact!

M. Jean-Jacques Hyest. Telles sont, madame le ministre, mes chers collègues, les quelques réflexions que je voulais vous livrer au début de l'examen de cette deuxième lecture. Ce débat, je l'aborde dans un esprit ouvert – un état d'esprit que nous n'avons pas connu dans le passé de la part de l'opposition d'alors sur les textes relatifs aux collectivités locales –,...

M. Charles Revet. Eh oui!

M. Jean-Jacques Hyest. ... même s'il est largement tronqué, car nous restons quand même, madame le ministre, dans l'attente de deux autres textes, ce qui est parfaitement regrettable! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

7

NOMINATION DES MEMBRES D'UNE MISSION COMMUNE D'INFORMATION ET D'UNE COMMISSION SPÉCIALE

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

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, ces listes sont ratifiées, et je proclame :

M. Dominique Bailly, Mme Françoise Boog, M. Pierre Bordier, Mme Corinne Bouchoux, M. Jean Boyer, Mme Françoise Cartron, MM. Gérard César, Philippe Darniche, Francis Delattre, Michel Delebarre, Mme Michelle Demessine, MM. Alain Dufaut, Ambroise Dupont, Jean-François Humbert, Michel Le Scouarnec, Jean-Jacques Lozach, Pierre Martin, Stéphane Mazars, Rachel Mazuir, Mme Danielle Michel, MM. Alain Néri, Hervé Poher, Bernard Saugé, Michel Savin, Robert Tropeano, Jean-Marie Vanlerenberghe et Maurice Vincent, membres de la mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales;

Mme Marie-France Beaufile, MM. Michel Berson, Joël Bourdin, Vincent Delahaye, Éric Doligé, Claude Domeizel, Jean-Claude Frécon, Yann Gaillard, Roland du Luart, Gérard Miquel, Jean-Vincent Placé, Jean-Claude Requier, membres de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne.

MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET AFFIRMATION DES MÉTROPOLES

SUITE DE LA DISCUSSION EN DEUXIÈME
LECTURE D'UN PROJET DE LOI DANS LE
TEXTE DE LA COMMISSION

M. le président. Nous poursuivons la discussion en deuxième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Hervé Marseille.

M. Hervé Marseille. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la région capitale constitue une puissance économique et démographique incontournable à l'échelle tant nationale qu'europpéenne. Avec près de 12 millions d'habitants et plus de 5 millions d'emplois, elle représente 30 % du PIB français et le premier bassin d'emploi européen.

Pourtant, vous le savez, la région capitale peine parfois à s'imposer sur la scène mondiale, alors qu'elle dispose de l'ensemble des atouts nécessaires pour concurrencer les plus grandes métropoles. Elle doit donc désormais bénéficier d'une gouvernance adaptée à ses ambitions.

La conjonction de la multiplicité des acteurs, de l'enchevêtrement des compétences, en l'absence d'un cap stratégique, ne lui permet pas d'exploiter pleinement ses richesses et nuit à l'efficacité de l'action publique. Ce contexte institutionnel, également marqué par le retour de l'État dans la gouvernance de la région capitale, conjugué à la superposition des échelons locaux, est source de conflits de pouvoirs.

Le projet de loi qui est soumis à notre débat contribuera-t-il à la réalisation de l'impératif d'efficacité de la puissance publique et à répondre aux vœux des promoteurs en permettant de construire plus de logements? À mes yeux, assurément non! En effet, le texte issu de l'Assemblée nationale tente malheureusement de remettre au goût du jour les schémas d'organisation du passé. Il serait anachronique de reproduire à l'échelle de la région parisienne la logique centralisatrice qui a prévalu jusqu'à la fin du siècle dernier, avec qui plus est un recours aux ordonnances. Tout aussi anachronique serait la reconstitution, peu ou prou, d'un département de la Seine centralisé à l'excès, qui reproduirait le conflit entre Paris et sa banlieue.

Conférer à une structure métropolitaine des prérogatives démesurées reviendrait à stériliser les communes et à supprimer leurs groupements, sans garantie d'efficacité et de lisibilité pour le citoyen.

Intercommunalité, métropole, autant de termes administratifs qui sonnent malheureusement creux aux oreilles de nombre de nos concitoyens.

L'établissement d'une nouvelle structure intercommunale, tentaculaire par sa taille ou l'ampleur des compétences qu'elle engloberait, ne saurait qu'ajouter l'incompréhension à la confusion, la méfiance à la suspicion.

Énième expression d'un dédale administratif qui lasse d'étourdir les Franciliens, le projet de la métropole du Grand Paris manque sa cible, faute d'avoir su l'identifier, c'est-à-dire faute d'accompagner la dynamique des territoires dans leur richesse et leur diversité, faute de fédérer les énergies par un vrai projet ambitieux.

Mes chers collègues, je plaide, tout comme la majorité écrasante des acteurs locaux, pour une véritable initiative à la hauteur de la région capitale, radicalement éloignée de ce qui nous est proposé aujourd'hui.

Parce qu'elle est la première région de France, l'Île-de-France doit être à l'avant-garde des réformes administratives et inscrire son évolution dans les grandes avancées de la décentralisation. Le maître mot de cette réorganisation doit être la subsidiarité: d'un côté, la métropole ouverte sur le monde, porteuse des grandes ambitions et des grands projets préparant l'avenir, de l'autre, la métropole de la proximité, locale et solidaire. Cette « métropole du local » est le fruit d'une légitimité démocratique que les électeurs pourront valider lors des prochaines élections de mars 2014.

Revenir, comme nous y invite l'actuel projet de loi, sur l'acquis du suffrage universel direct pour désigner les représentants de l'intercommunalité constitue une erreur. Comment une structure intégrée, servie par plus de 200 conseillers et 10 000 fonctionnaires, saurait-elle épouser la diversité du paysage francilien et répondre aux préoccupations de nos concitoyens? Les « territoires », tels qu'ils seront définis unilatéralement par décret, seront vides de toute substance, sans ressources propres ni personnalité. Fiction de proximité, ils ne sauront ancrer cette métropole distante et technocratique dans la réalité des préoccupations quotidiennes.

Pourtant, les impôts qu'elle prélèvera seront, eux, bien réels! Pour les personnes, comme pour les entreprises, l'absence de visibilité du service rendu fiscal engendre nécessairement de la défiance.

Parce que le consentement à l'impôt, gage démocratique, impose une lisibilité institutionnelle, la déconnexion de la métropole du Grand Paris de ses territoires ne peut que creuser le fossé qui sépare le contribuable de ses attentes légitimes, et ce pour un objectif certainement inavouable.

La future métropole doit obligatoirement poursuivre la formidable dynamique ascendante, désormais irréversible, qui s'est fait jour au lendemain des lois de décentralisation. C'est pourquoi cette nouvelle organisation ne peut que se structurer autour des intercommunalités existantes et à venir. Il pourrait donc s'agir d'une fédération constituée de Paris et des communautés d'agglomération existantes et à venir. Le pôle métropolitain représenterait assurément le statut juridique le plus proche d'une telle orientation.

Parce qu'elle est unique, la région capitale mérite la création d'une structure adaptée à ses spécificités. Ainsi, serait-il également possible de faire évoluer la métropole du Grand Paris, telle qu'elle a été adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, par la création d'un établissement public de coopération intercommunale à statut particulier, s'appuyant sur Paris et les agglomérations de proximité présentes et à venir à l'échelle de l'unité urbaine.

Je tiens à remercier, à ce moment de la discussion, le rapporteur, René Vandierendonck, pour son écoute et le travail important qu'il a accompli pour tenter de rapprocher les points de vue.

Mes chers collègues, les citoyens n'acceptent plus d'être les acteurs involontaires d'un jeu dont ils ne connaissent pas les règles. Mettre à l'écart leurs élus locaux, avec lesquels, au quotidien et en proximité, se gèrent leurs préoccupations, serait un retour en arrière et un manque de considération à leur endroit. Or les acteurs de terrain – élus, fonctionnaires –, par la voix de Paris Métropole, qui a repoussé ce projet à 75 % de ses membres, toutes tendances politiques confondues, par la voix de l'Assemblée des communautés de France, de l'Association des maires de grandes villes de France et des associations des directeurs généraux des villes et des communautés de France, ont affirmé leur volonté d'inscrire la construction de la métropole du Grand Paris dans une dynamique ascendante et partagée, en opposition au projet présenté.

Notre assemblée, qui représente les collectivités territoriales, ne saurait ignorer ces voix concordantes. Elle s'honorait à les faire siennes. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Christian Favier.

M. Christian Favier. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, chacun se souvient que, en première lecture, notre groupe avait déposé une motion de renvoi à la commission. Aujourd'hui, la marche forcée s'accélère sur un texte qui, à bien des égards, va bouleverser nos institutions locales et qui préoccupe nos concitoyens et leurs élus.

M. Charles Revet. Oui !

M. Christian Favier. Oui, les grandes associations d'élus sont préoccupées ! Je pense notamment à l'AMF, qui rassemble les maires de France, toutes sensibilités confondues, et dont le président, Jacques Pélissard, estime que « les métropoles constituent un danger réel de marginaliser le maire et les élus ». (*Mlle Sophie Joissains et M. Bruno Sido applaudissent.*)

Il faut dire que, finalement, tout se passe dans le dos des citoyens et de leurs élus. Toutes les mesures contenues dans ce texte auraient nécessité l'organisation d'un vaste débat national, une écoute de aspirations montantes. C'est ce que nous avions commencé à initier à l'automne dernier, ici, au Sénat, avec les états généraux de la démocratie territoriale. Ceux-ci avaient permis aux élus locaux d'exprimer à la fois leur désarroi devant les réformes entreprises, les contraintes réglementaires et le manque de moyens. Ce fut aussi pour les élus locaux l'occasion de dire leur attente du respect de chaque niveau de collectivité, d'un statut de l' élu local et d'un cadre rénové précisant les missions de chacun pour améliorer les coopérations nécessaires.

Chacun s'accordait enfin pour affirmer le rôle primordial de nos communes et la nécessité d'une nouvelle étape de décentralisation replaçant au cœur de sa démarche les droits et libertés locales, tout en attendant une présence forte de l'État à leur côté pour assurer la cohérence d'ensemble et l'égalité entre les territoires et les citoyens qui y vivent.

Prolonger un tel débat était possible en profitant de la période électorale qui s'ouvre avec les municipales en mars prochain. Vous avez pourtant choisi d'opter pour un vote rapide, avec un débat tronqué, afin de répondre, d'abord, il faut bien le dire, aux injonctions de Bruxelles, qui vous demande de réduire toujours plus les dépenses publiques.

À ce propos, permettez-moi de citer la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 29 mai dernier concernant le programme de stabilité de la France pour la période 2012-2017, qui, dans son point 10, estime que « l'examen en cours des dépenses publiques [...], qui concerne non seulement l'administration centrale mais aussi les administrations des collectivités locales et de la sécurité sociale, devrait indiquer comment améliorer encore l'efficacité des dépenses publiques. Il est également possible de rationaliser davantage les différents niveaux et compétences administratifs afin d'accroître encore les synergies, les gains d'efficacité et les économies. La nouvelle loi de décentralisation prévue devrait traiter de cette question ». C'est écrit noir sur blanc dans un document que je tiens à votre disposition, mes chers collègues !

M. Éric Bocquet. C'est limpide !

M. Christian Favier. Donc, nous y sommes, et c'est on ne peut plus clair : cette loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, ce n'est pas ici qu'elle a été écrite, mais bien à Bruxelles, sous le diktat des marchés financiers !

Peu importe la mise à mal de la démocratie locale, peu importent les coups portés aux services publics locaux, peu importe l'avis des élus et des populations, seule compte la mise en œuvre des recommandations libérales de Bruxelles !

Mes chers collègues, dans moins de six mois, nos concitoyens vont voter aux élections municipales, alors que personne ne sait, à ce jour, les compétences et les moyens dont disposeront les municipalités qui seront élues. Pis, les principales préoccupations exprimées par les citoyens recouvrent les compétences que vous vous apprêtez à retirer aux villes.

Madame la ministre, force est de constater que le texte que nous étudions ne répond en rien aux attentes de nos concitoyens et apporte des réponses inverses aux problèmes auxquels ils sont confrontés. Ainsi, comment comptez-vous concilier l'ambition d'égalité et de développement équilibré des territoires avec la création des métropoles et le développement des communautés urbaines, qui vont devenir des zones fortement concentrées aspirant l'essentiel des ressources et des capacités de développement disponibles ?

Ce que vous préconisez, c'est le choc des territoires par le développement de la compétitivité entre tous et leur mise en concurrence. De fait, les solidarités nationales vont disparaître, remplacées par des soutiens limités à l'intérieur même des territoires.

Deux mondes vont dorénavant se côtoyer, et non plus partager.

Désormais, après des intercommunalités renforcées partout, place au regroupement forcé en pôles – pôles ruraux, d'un côté, urbains, de l'autre –, fracturant encore plus notre territoire. C'est le règne du « quant à soi », de « l'entre nous » au détriment du vivre ensemble et de la diversité qui en est le moteur.

Enfin, en éloignant les lieux de décision des élus et des citoyens, vous portez un très mauvais coup à la démocratie de proximité, qui constitue le socle fondamental de la République décentralisée.

En résumé, ce que vous nous proposez c'est, en lieu et place de l'action des élus locaux, connus et reconnus pour leur dévouement et leur écoute, une organisation administrative recentralisée, technocratique, froide et impersonnelle.

Pour finir, ne disposant pas du temps nécessaire à une analyse de ce texte et des évolutions entre les deux lectures, permettez-moi de formuler deux ultimes remarques.

La première touche à la conférence territoriale de l'action publique. Nous avons soutenu le texte du Sénat, et nous soutiendrons encore le texte de la commission à ce propos. Ce texte s'inscrit toutefois dans un ensemble d'autres documents, qui instaurent tous, à leur niveau, une nouvelle territorialisation de l'action publique que nous ne saurions accepter en l'état et qui nous semble mettre en cause le principe constitutionnel d'égalité des citoyens.

En effet, dorénavant, l'État pourra ne plus intervenir dans certains domaines, en déléguant ces compétences à une collectivité territoriale. C'est donc une forme d'action publique à la carte. Ce faisant, le rôle de l'État sera différent d'un territoire à l'autre, ce qui nous semble anticonstitutionnel, et même doublement puisque la mise en œuvre de la compétence, auparavant dévolue à l'État, se ferait à partir de pratiques locales pouvant différer d'un territoire à l'autre.

Certes, il nous faut sans aucun doute renforcer les coopérations entre l'État et les collectivités territoriales dans tous les domaines de l'action publique, ainsi qu'entre toutes les collectivités. Or qui dit coopération ne dit pas transfert et désengagement, mais, au contraire, pleine responsabilité de chacun et respect de tous.

C'est exactement le même raisonnement et la même confiance en l'intelligence locale qui nous conduit à rejeter sans aucune hésitation la nouvelle mouture de la métropole du Grand Paris concoctée en petit comité, sous la pression de quelques élus, au cœur de l'été et sans aucune étude d'impact.

Non, la métropole de Paris ne peut être ce monstre technocratique dessaisissant les communes de responsabilités majeures dans un espace urbain de près de 7 millions d'habitants ! Nous rejetons ce projet auquel les maires concernés sont d'ailleurs très majoritairement hostiles. Les trois quarts d'entre eux ont d'ailleurs voté en faveur du vœu émis par le président de Paris Métropole : une autre construction, fondée sur la coopération entre les différentes structures existantes et non sur leur destruction.

Sur les 200 membres de Paris Métropole, 132 élus présents ou représentés ont voté ce texte. Les élus socialistes auraient pu rassembler leurs 56 voix ; or seuls 33 d'entre eux se sont déplacés ou ont donné pouvoir. Il est des silences qui en disent bien plus que certains longs discours...

M. Éric Doligé. C'est vrai !

M. Christian Favier. Pour notre part, et sur la base du consensus opéré au sein de Paris Métropole, nous défendrons des amendements porteurs d'une vision solidaire, fédératrice et dynamique de la métropole capitale. Tels seraient d'ailleurs, selon nous, les axes de la nouvelle étape de décentralisation qu'il reste à imaginer et à construire.

Pour l'heure, il faut bien le dire, ce qui devait constituer l'acte III de la décentralisation n'est rien d'autre qu'un nouveau rendez-vous manqué. *(Applaudissements sur les travées du groupe CRC. – Mlle Sophie Joissains applaudit également.)*

M. le président. La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

M. Pierre-Yves Collombat. Monsieur le président, mesdames les ministres, mes chers collègues, que reste-t-il des espoirs suscités par les états généraux de la démocratie territoriale qui se sont déroulés – vous l'avez rappelé, madame la ministre – il y a tout juste un an ? On dirait que des années-lumière se sont écoulées depuis lors, tant l'enthousiasme initial est retombé.

Sur le statut de l'élu, jusqu'à présent, le seul changement est l'assujettissement de leurs indemnités à une cotisation de sécurité sociale qui ne leur apporte, d'ailleurs, aucune garantie supplémentaire.

M. Jean-Claude Requier. Eh oui !

M. Pierre-Yves Collombat. Pour ce qui concerne la gouvernance départementale, a été instauré un mode de scrutin binominal très défavorable aux territoires ruraux...

MM. Charles Revet et Bruno Sido. Eh oui !

M. Pierre-Yves Collombat. ... dans les départements dont une partie est fortement urbanisée, ce qui est loin d'être l'exception ; un mode de scrutin déracinant le conseiller départemental de son territoire.

Il aurait été trop simple de préférer à ce mode de scrutin, dont personne n'a jamais voulu, un scrutin proportionnel sur la base des intercommunalités, ce qui aurait eu le mérite de donner du sens à l'élection et d'articuler l'action des communautés et la politique départementale...

M. François Trucy. Très bien !

M. Pierre-Yves Collombat. Le présent texte, en multipliant les métropoles, aboutira à ce paradoxe que les représentants de celles-ci, le plus souvent majoritaires à l'assemblée départementale, feront la politique de l'ensemble du territoire non métropolitain dans tous les domaines de compétence départementale, alors même que l'assemblée départementale sera devenue incompétente sur le territoire métropolitain pour les compétences qu'elle aura transférées. Comme paradoxe, ce n'est pas mal !

M. Charles Revet. Ce n'est pas le seul !

M. Pierre-Yves Collombat. Autant on peut trouver logique la solution lyonnaise qui sépare l'actuel département du Rhône en deux, autant on peut accepter les solutions parisienne et marseillaise, malgré les difficultés non réglées, en tant que tentative pour structurer – j'allais dire « enfin » ! – des espaces très urbanisés, autant, en revanche, la multiplication des métropoles dans des départements dont le tissu est largement composé de villes petites ou moyennes en lien avec de vastes territoires ruraux pose problème.

Derrière cela se trouve une idée simple : la richesse des nations dépend exclusivement de la « compétitivité » internationale de leurs zones les plus urbanisées, qui en sont les locomotives tirant les wagons du reste du territoire, fardeaux, hélas ! hérités de l'histoire. La richesse ruisselant des métropoles vers les petites villes et les communes rurales, renforcer les premières, surtout en période de crise, serait aussi faire le bien des secondes, même si celles-ci ne le savent pas...

Cette théorie étant affaire de foi, personne n'a évidemment pris la peine de la vérifier et de considérer que 75 % au moins des emplois ne dépendent pas de la compétitivité internationale des entreprises, mais de la dynamique économique endogène, autant dire des circuits et des débouchés locaux.

Et puis, vous le savez bien, madame la ministre, après toutes les tentatives récentes pour « ringardiser » le Sénat,...

M. Jean-Claude Requier. C'est vrai !

M. Pierre-Yves Collombat. ... pour le couper des préoccupations essentielles des collectivités territoriales que, selon la Constitution, il est pourtant censé représenter, comment ne pas voir dans le Haut Conseil des territoires autre chose que le brouillon du futur Sénat rêvé par les disciples de Lionel Jospin? (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. Jean-Pierre Leleux. Pas mal !

M. Pierre-Yves Collombat. Plutôt que de l'exécuter proprement par voie référendaire, comme ce fut tenté dans le passé, on le videra donc de sa spécificité et de sa substance ; s'agissant toujours des collectivités territoriales, il sera relégué au rôle de chambre d'enregistrement de décisions prises ailleurs, par le Haut Conseil des territoires.

Remarquons que ce Haut Conseil dispose d'un pouvoir d'initiative puisqu'il « peut faire toute proposition de réforme concernant l'exercice des politiques publiques conduites par les collectivités territoriales ou auxquelles celles-ci concourent ».

Vous l'aurez compris, l'essentiel de la délibération aura lieu au sein de ce Haut Conseil, le Parlement ne pouvant qu'entériner les décisions qui y auront été prises. Cela me rappelle la constitution consulaire de l'An VIII, laquelle prévoyait que le Tribunal discutait, sans les voter, les projets de loi préparés par le Conseil d'État,...

M. Roger Karoutchi. Exactement !

M. Pierre-Yves Collombat. ... le corps législatif votant, sans les discuter, les projets qui étaient présentés par des orateurs du Tribunal et du Gouvernement. C'est probablement cela qu'on appelle « modernisation » de la vie publique, en *Terra nova* évidemment ! (*Sourires sur les travées du groupe UMP.*)

Vous l'aurez également compris, notre groupe, qui en fait une question de principe, ne saurait en aucun cas s'accommoder de cette nouvelle tentative de marginalisation du Sénat. (*Très bien! sur les travées de l'UMP.*) En revanche, il reconnaît le travail de Sisyphe de notre rapporteur, René Vandierendonck,...

M. Charles Revet. Il n'a pas pu faire grand-chose !

M. Pierre-Yves Collombat. ... ses efforts pour neutraliser, comme il l'avait fait en première lecture, les dispositions les plus urticantes du texte provenant de l'Assemblée nationale et pour en conserver les éléments les plus positifs issus de nos discussions. Tout est loin d'être satisfaisant, et nous aurons l'occasion d'y revenir lors de la discussion des amendements, mais le pire a été évité.

Pour résumer, je dirai que l'accord et la convention ont été largement substitués à ce qui restait de contraintes, pour faire « confiance à l'intelligence des territoires », comme nous aimons à le répéter.

Je n'oublie pas non plus, mesdames les ministres, les efforts du Gouvernement, et les vôtres en particulier, madame Escoffier, ainsi que ceux de vos collaborateurs, pour soutenir ce qui, si l'on aboutit, pourrait fonder une politique efficace de prévention de l'inondation dont nous souhaiterions, avec mon collègue Louis Nègre, président de la mission d'information dont je fus le rapporteur, qu'elle voie enfin le jour.

À lire ceux qui préfèrent le *statu quo*, c'est-à-dire que les catastrophes continuent à se renouveler sans qu'il en soit tiré de leçon, il manquerait quelques études et rapports pour se décider : cela coûterait trop cher, les outils proposés ne seraient pas les bons, à moins qu'ils n'existent déjà... En un mot, et je l'ai lu dans l'exposé des motifs d'un amendement, « il serait urgent d'attendre », probablement d'attendre de nouveaux morts et de nouvelles destructions ! Les sinistrés d'hier et de demain apprécieront.

Mesdames les ministres, mes chers collègues, il nous reste à faire de ce texte un « plus », et non un « moins », pour nos collectivités et nos territoires, sans nous cacher – on l'a bien vu lors de la première lecture ! – que le rocher que nous aurons pu remonter en haut de la montagne risque fort de basculer en seconde lecture à l'Assemblée nationale. Le risque est là !

« Il faut imaginer Sisyphe heureux », prêchait Albert Camus. Nous verrons bien dans quel état Sisyphe sortira de ce débat. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, ainsi que sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

M. le président. La parole est à M. Gérard Collomb.

M. Gérard Collomb. Monsieur le président, mesdames les ministres, mes chers collègues, je suis extrêmement heureux de la façon dont se sont déroulés les débats au Sénat,...

M. Philippe Bas. Nous aussi !

M. Gérard Collomb. ... tant dans l'hémicycle en première lecture qu'au sein des différentes commissions.

Nous avons tous un point de vue personnel sur le texte qui nous était présenté par le Gouvernement, mais nous avons avant tout essayé de créer des convergences et d'élaborer une rédaction pour pouvoir avancer ensemble. Nous avons réussi, mes chers collègues, à éviter les faux débats, à ne pas opposer l'urbain et le rural, la métropole et la commune, le département et la région. Nous nous sommes efforcés de prendre en compte les réalités de la France d'aujourd'hui, qui est diverse.

Je pense à celle des villes petites et moyennes qui maillent le territoire. Dans le texte que nous avons écrit ensemble, nous avons essayé de renforcer ces villes autour de l'intercommunalité, en créant des communautés urbaines dotées de davantage de pouvoirs.

Je pense à celle des métropoles, qu'il faut faire émerger et structurer. Avec une dizaine de métropoles, la France va pouvoir trouver sa place, demain, dans la compétition internationale.

Je pense à celle de cette France rurale, qui, malgré l'absence de grandes villes sur son territoire, depuis l'est du pays jusqu'aux Pyrénées, en passant par le Massif central, doit pouvoir agir. Lorsque nous examinerons le deuxième volet de la réforme, peut-être serons-nous conduits à préciser que, pour cette France-là, il faut renforcer les pouvoirs du département (*M. Bruno Sido applaudit.*)...

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Très bien !

M. Gérard Collomb. ... afin que celui-ci puisse tirer vers l'avant les territoires.

M. Bruno Sido. Eh oui !

M. Gérard Collomb. Sans doute devons-nous aussi envisager que quelques départements unissent leurs forces, de manière à aller encore plus de l'avant.

Je suis heureux que le travail réalisé pour Lyon par Michel Mercier et moi-même ait pu donner une impulsion.

Je suis heureux également que nous puissions avancer, en dépit des difficultés, que j'ai bien comprises, sur le dossier de la métropole Aix-Marseille-Provence. J'ai été très sensible, mademoiselle Joissains, et je vous l'ai dit, à la façon dont vous avez parlé, avec une grande conviction, de l'identité de ces concitoyens que vous avez la charge de représenter. Reste que je suis persuadé que ce territoire n'avancera pas sans unir ses forces.

Mes chers collègues, à l'issue du précédent débat, nous avons tous éprouvé une certaine frustration au sortir de l'hémicycle : beaucoup ont considéré que si projet de loi initial manquait d'ambition pour l'Île-de-France, c'était faute de consensus. Le texte qui nous revient de l'Assemblée nationale a un mérite, celui d'exister.

Je ne suis pas le meilleur spécialiste de la région parisienne, mais je mesure combien la fragmentation en Île-de-France est source de difficultés en termes de dynamique économique. En l'espace de dix ans, cela représente une différence de 15 points de PIB avec le Grand Londres ! Cela a aussi des incidences sur la construction de logements sociaux, sur la solidarité entre les territoires. Il convient donc d'aller de l'avant. Sur cette partie du texte également, le rapporteur a essayé de créer des convergences et de parvenir à un consensus.

Rien ne serait pire que de ne pas adopter un texte sur la métropole du Grand Paris ou même l'ensemble du projet de loi.

M. René Vandierendonck, rapporteur. Eh oui !

M. Gérard Collomb. Cela signifierait que le travail de convergence que nous avons accompli ici, au Sénat, pourrait être remis en cause.

L'intelligence des territoires à laquelle chacun fait allusion s'est exprimée au cours des discussions que nous avons eues. Pour ma part, je souhaite que nous adoptions un texte à l'issue de nos débats, car je suis sûr que, avant de le remettre en cause de manière catégorique, on y prêtera quelque attention.

Mes chers collègues, parce que nous représentons les collectivités territoriales dans leur diversité, il est de notre responsabilité d'indiquer quelle est la voie de l'avenir pour la France et l'organisation de ses territoires. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Roger Karoutchi. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. Roger Karoutchi. Monsieur le président, mesdames les ministres, mes chers collègues, je veux commencer par saluer le travail du rapporteur avec qui nous avons eu des contacts réguliers. À partir d'un texte issu des travaux de l'Assemblée nationale tout à fait inacceptable – je pense en particulier aux dispositions relatives à la métropole du Grand Paris –, il a œuvré pour apporter des modifications et proposer des avancées. Le texte de la commission nous convient-il pour autant tel qu'il est ? Naturellement non !

Je tiens à rassurer Gérard Collomb ainsi qu'un certain nombre d'orateurs : notre stratégie n'est pas celle de la page blanche. J'ai bien conscience que, si nous n'adoptons pas un texte à l'issue de nos travaux, l'Assemblée nationale considérera que celui qu'elle nous a transmis n'a pas besoin d'être débattu de nouveau et nous imposera sa version, qui

est pire que tout ! Dans ces conditions, nous allons tout faire pour modifier les articles, voire les réécrire, ce qui serait mieux.

M. Jean-Pierre Caffet. On va voir !

M. Roger Karoutchi. Mesdames les ministres, depuis des semaines et des mois, j'entends de nombreuses critiques sur la région d'Île-de-France. Il est vrai que les difficultés ne manquent pas. Mais ce qui intéresse nos concitoyens qui y résident, c'est la fiscalité, le logement, les transports publics, le traitement des déchets, autrement dit les problèmes concrets auxquels ils sont confrontés. Comment croire qu'ils sont fascinés par les structures qui s'occupent d'eux ? Même en rêve, c'est inimaginable !

La réalité est simple : 20 % de la population française occupe 2 % du territoire. Dans ces conditions, ne nous jetez pas la pierre en répétant en permanence que ça ne marche pas. Si ça ne marche pas, c'est parce que depuis cent ans on a laissé se concentrer les populations dans la région capitale et, aujourd'hui, celle-ci rassemble 50 % des cités sensibles, 50 % des bénéficiaires du RSA. Les élus locaux sont confrontés à des difficultés à ne plus savoir qu'en faire ! (*Mme Cécile Cukierman s'exclame.*)

Faut-il pour autant une métropole ? De ce point de vue, je partage l'avis de Gérard Collomb : trouvons des solutions spécifiques en fonction des territoires ou des régions. Effectivement, on n'est pas forcé de reproduire à chaque fois le même schéma : département, région, métropole. Par exemple, on pourrait inventer un EPCI Métropole qui maintiendrait les EPCI locaux.

M. Jean-Pierre Caffet. Eh oui !

M. Roger Karoutchi. Le problème, c'est que la loi ne nous y autorise pas.

Faut-il voir toutes ces difficultés sous le seul angle juridique en nous imposant d'entrer dans le moule ? Ne faut-il pas plutôt regarder le travail considérable des élus locaux qui, en Île-de-France comme ailleurs, mais en Île-de-France particulièrement, se font insulter tous les jours, parce que les transports publics ne marchent pas assez bien, parce qu'il n'y a pas assez de logements ? (*Mme Isabelle Debré applaudit.*) Ces élus locaux doivent-ils toujours être considérés comme ne faisant pas leur boulot ? À mes yeux, c'est une injustice. C'est dur d'être un élu en Île-de-France ! C'est dur de traiter tous les sujets !

M. Henri de Raincourt. Oui !

M. Roger Karoutchi. Nous avons pourtant beaucoup fait : nous avons transféré le syndicat des transports à la région, c'est le STIF ; des syndicats des eaux, des syndicats de traitement, des syndicats en tous genres existent hors département ou hors commune et accomplissent un travail considérable, tout comme les présidents des établissements publics de coopération intercommunale. Pourquoi répéter constamment que rien n'est fait ?

Quelle que soit la solution retenue, les difficultés perdureront. Pensez-vous vraiment qu'il suffit de créer une métropole pour que, d'un coup, les transports publics marchent, les logements se trouvent en nombre, les services publics de proximité apparaissent ? Non !

Il est vrai qu'il faut agir. Depuis des années, je répète que les problèmes du cœur de l'agglomération ne sont pas ceux de la grande couronne. Au lieu de créer la région d'Île-de-France, n'aurait-il pas mieux valu créer une région capitale plus centrée, plus immédiate et non une région avec une

petite couronne et une grande couronne, qui, dès le départ, empêchait cette région d'avoir une unité? Voilà un vrai sujet! Y a-t-on suffisamment réfléchi?

Malheureusement, on ne va pas changer la carte des régions aujourd'hui.

M. Bruno Sido. Pourquoi pas?

M. Éric Doligé. On pourrait le faire!

M. Roger Karoutchi. Pourquoi pas après tout, puisqu'on fait tout le reste! (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

Je ne souhaite pas que l'on remette en cause tout le texte. Avançons et créons, s'il le faut, une métropole sur le territoire qui a été retenu, à savoir Paris et la petite couronne, et qui, lui, a une unité. Mais ne tuons ni les communes ni les EPCI. Préservons cette intercommunalité en proche couronne qui a été proposée, souvent imposée par des gouvernements de gauche comme de droite, et qui aujourd'hui fonctionne: ceux qui la composent ont des résultats, ils ont des habitudes de travail commun, ils ont des harmonies. Et il faudrait aujourd'hui leur dire que le travail qu'ils accomplissent ensemble depuis dix ou vingt ans est terminé et qu'ils dépendront désormais de la métropole qui, avec 6,5 millions d'habitants, gèrera ces structures en direct?

Cette démarche est à la fois injuste au regard du travail des élus locaux, des maires, des présidents d'EPCI et trop optimiste. Je suis convaincu que les Franciliens à qui l'on aura annoncé que la métropole va tout changer risquent de nous dire en 2016: « Vous avez créé une structure supplémentaire, mais le métro ne marche pas mieux, il n'y a pas plus de services publics de proximité, on ne trouve toujours pas facilement de logements ». Et quand ils s'adresseront au maire, celui-ci répondra qu'il n'est pas responsable! Quant à l'intercommunalité, elle dira elle aussi qu'elle n'y peut rien!

M. Bruno Sido. C'est vrai!

M. Roger Karoutchi. Pourquoi vouloir à tout prix créer une structure anonyme, au point que le citoyen en vient à se demander qui le représente, qui travaille pour lui?

M. Charles Revet. Eh oui!

M. Roger Karoutchi. Je conviens que, en Île-de-France, plus encore qu'ailleurs, car la concentration de population y accentue les phénomènes, se concentrent des problèmes considérables de péréquation et d'inégalités. Mais nous pouvons trouver des solutions. Demandons-nous si, dans un premier temps, il faut vraiment que la métropole soit un EPCI? Ne peut-on pas apprendre à travailler ensemble en créant un établissement public respectant les EPCI locaux? Ensuite, d'autres étapes s'imposeront peut-être. Avançons ensemble sans stigmatiser les élus locaux et sans dire que tout ce qui a été fait ne sert à rien, car ce n'est pas vrai!

Il est vrai en revanche que, par rapport au Grand Londres, nous sommes en retard. La dynamique économique du Grand Londres a été beaucoup plus forte, mais elle ne s'est pas opérée dans les mêmes conditions. Ce n'est pas un problème de structure, c'est plutôt un problème de volonté politique, de décisions économiques, notamment sur le secteur de développement à privilégier.

Mesdames les ministres, permettez-moi de conclure sur un autre sujet. Je sais que le Parlement n'est pas toujours rapide, mais tout de même! Que Mme la ministre de l'égalité des territoires et du logement ait adressé voilà cinq jours au directeur général de l'établissement public foncier Île-de-

France une lettre lui annonçant qu'il était chargé de la préfiguration de l'établissement public foncier unique de la région qui va être mise en place par la loi, avant même que celle-ci ne soit votée, n'est pas admissible! (*Marques d'approbation et applaudissements sur les travées de l'UMP.*) Le Parlement a encore des droits, et on les défendra! (*Nouveaux applaudissements sur les mêmes travées.*)

M. le président. La parole est à M. Vincent Capo-Canellas.

M. Vincent Capo-Canellas. Monsieur président, mesdames les ministres, mes chers collègues, dans le court délai qui m'est imparti, je consacrerai mon intervention aux solutions que l'on peut apporter à la question de la métropole du Grand Paris.

La commission des lois, sous la houlette de son rapporteur René Vandierendonck, a fourni un important travail pour améliorer le texte de l'Assemblée nationale. À notre sens, il est important que la Haute Assemblée se prononce sur le Grand Paris. Je donne volontiers acte à la commission de ces avancées.

J'ai déposé un certain nombre d'amendements visant à améliorer le texte de la commission des lois, notamment en donnant une existence juridique aux territoires. Mais, et c'est pour moi l'essentiel, je souhaite mettre l'accent sur une solution de compromis entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Vous verrez que c'est bien d'un compromis qu'il s'agit.

M. Philippe Bas. Historique! (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

M. Vincent Capo-Canellas. Je retiens de la version de l'Assemblée nationale deux éléments essentiels: d'une part, la volonté d'instituer une métropole du Grand Paris au vrai sens du terme, de créer, d'imposer devrais-je dire, le fait métropolitain, et de l'imposer autour d'un périmètre clair; d'autre part, celle de créer un financement puissant et autonome de la métropole, qui permettra une mutualisation des moyens et une péréquation entre les différents territoires de la petite couronne. Ce dernier point constitue sans doute la question majeure.

À mon sens, un financement puissant et autonome pour la métropole ne signifie pas un financement exclusif qui prive les EPCI de proximité de leurs ressources. Il est possible de prévoir un financement puissant et autonome pour la métropole qui ne pulvérise pas l'existant de la coopération intercommunale. Le système alternatif que je propose fait l'objet des amendements n^{os} 183 rectifié et 184 rectifié que j'ai déposés.

Nous devons aller vers ce système, car le dispositif de l'Assemblée nationale, même amendé par le rapporteur, ne fonctionne pas, et ce pour une raison simple: c'est du PLM à l'envers. Le territoire équivaut à l'arrondissement, mais il est au-dessus de la commune. C'est donc bancal et inopérant.

En plus d'être une usine à gaz, c'est une régression par rapport aux acquis de l'intercommunalité. On rend des compétences aux communes, on recrée des syndicats pour les exercer. Par conséquent, des compétences descendent des EPCI existants vers les communes, d'autres remontent à la métropole qui, ensuite, les redescend vers les territoires.

M. Philippe Bas. C'est incompréhensible!

M. Vincent Capo-Canellas. C'est le yoyo ou l'ascenseur, si ce n'est que nous jouons là avec le quotidien de nos concitoyens.

Au surplus, on crée des syndicats à côté des territoires ou avec, c'est selon. L'ensemble reviendra à la métropole ou aux communes sans financement clair. C'est kafkaïen ! Cela ne répond à aucune logique financière ou opérationnelle. On fabrique du millefeuille !

Un autre schéma est possible : il suffit de doter la métropole d'un prélèvement fiscal propre sur les ressources des établissements publics de coopération intercommunale. Pour cela, il faut assurer un financement puissant et autonome, et conserver les EPCI. Ce mécanisme permettrait de financer le haut, la métropole, sans tarir le financement du bas, les EPCI de proximité. Il évite le yoyo des compétences et les querelles sur les dotations de financement de chacun. Les EPCI perdent uniquement les compétences qui vont à la métropole, mais gardent la proximité.

M. Philippe Dallier. On crée une couche de plus !

M. Vincent Capo-Canellas. Non ! Le territoire est une couche de plus ; par conséquent, le syndicat et le territoire, ce sont deux couches de plus !

J'en viens à la question centrale, celle qui fait débat, le symbole, puisque c'est le symbole que l'on m'oppose. Sur le plan juridique, dans ce schéma, la métropole ne peut être qu'un syndicat mixte. Eh oui, il n'y a pas d'autre catégorie juridique disponible !

M. Jean-Pierre Caffet. Oui !

M. Vincent Capo-Canellas. Ce n'est certes pas un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, mais un établissement public qui permet la coopération intercommunale et qui bénéficie d'un prélèvement fiscal propre. C'est donc un syndicat mixte d'un type nouveau. Ne le diluez pas !

En dernière analyse, cette solution aurait pour avantage de financer le haut – la métropole – et le bas – le territoire –, de favoriser l'exercice des compétences de la métropole comme celles des intercommunalités de proximité, d'être opérationnelle et de permettre, demain, des évolutions.

Ainsi, le symbole de la métropole EPCI à fiscalité propre a vécu ! Il y a mieux dans la panoplie : la métropole du Grand Paris, établissement public avec financement propre, qui permet la coopération intercommunale.

Il reste, me direz-vous, un dernier argument auquel il faut faire justice. Cette solution serait proche de celle du Gouvernement en première lecture, nous dit-on. Si c'était vrai, je dirai avec malice que le Gouvernement devrait s'y rallier avec panache. Mais c'est inexact, ou à tout le moins incomplet : nous allons bien plus loin que la version initiale du Gouvernement, car nous finançons la métropole de manière autonome et puissante. C'est toute la différence ! C'était l'objectif, et il est atteint par une voie qui permet à la métropole d'exister vite et dans un cadre efficace.

Je crois profondément que faire œuvre législative sur ce sujet de la métropole du Grand Paris, c'est aujourd'hui choisir une solution qui simplement fonctionne et c'est, je crois, une bonne façon pour le Sénat de réengager le débat avec l'Assemblée nationale. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Vincent Eblé.

M. Vincent Eblé. Monsieur le président, mesdames les ministres, mes chers collègues, si, en première lecture, nous nous sommes entendus pour reconnaître l'importance du fait métropolitain, nous ne sommes pas parvenus, et je le regrette, à édifier l'institution qui manque à l'aire urbaine parisienne.

Le Grand Paris Métropole est une nécessité, et le Sénat se doit de participer à son élaboration. Je sais que chacun d'entre nous a œuvré pour cela ; je sais aussi que nous avons déjà, les uns et les autres, fortement évolué grâce à nos échanges. Les débats que nous allons avoir doivent nous permettre d'apporter maintenant la réponse que les Franciliens attendent, celle qui sera utile à la conduite de politiques publiques locales actives et dynamisantes pour l'ensemble métropolitain.

La métropole que le projet de loi nous propose se définit notamment par ses périmètres. Certains se limitent à une géographie binaire : la métropole d'un côté et ce qui en est exclu de l'autre, la frontière pouvant d'ailleurs varier et faire débat. Pour ma part, j'ai tendance à voir notre géographie régionale de façon plus complexe. Je considère en effet que nous pouvons et devons distinguer, au-delà de la zone dense, d'une part, le cœur de métropole de sa périphérie, faite de zones toujours impactées par la croissance de l'urbanisation, et, d'autre part, des territoires ruraux de plus faible densité mais qui remplissent eux-mêmes également des fonctions métropolitaines.

L'édification du Grand Paris Métropole impose une réflexion sur son organisation, et la quantité d'amendements sur cette thématique me laisse penser que le sujet sera largement traité. J'appelle ainsi spécifiquement votre attention, une fois de plus, sur les relations de la métropole avec sa périphérie. Comment le cœur de la métropole va-t-il organiser sa dépendance, répondre aux besoins des territoires qui l'entourent et ne pas se limiter à externaliser beaucoup de nuisances vers sa grande périphérie ?

En ce qui concerne les zones denses de la grande couronne – celles qui sont dans l'unité urbaine au sens de l'INSEE –, elles sont directement connectées au cœur de la métropole et répondent de plus en plus aux besoins des populations qui travaillent en son cœur. Ainsi, ces espaces accueillent les populations en leur fournissant non seulement des logements, mais aussi un ensemble de services. Si la carte intercommunale y a bel et bien été achevée, il s'avère que certains EPCI sont encore de trop petite taille face au risque du rayonnement qu'occasionnera le futur EPCI du Grand Paris Métropole.

Il est donc important de susciter la création d'ensembles intercommunaux d'une taille suffisante pour dialoguer avec la métropole du Grand Paris et ainsi aboutir à une plus grande cohérence de l'action publique dans toute la région d'Île-de-France. Compte tenu de la diversité géographique de ces territoires, nous vous proposerons de fixer un seuil de 100 000 habitants aux EPCI situés dans l'unité urbaine, y compris en grande couronne.

Ces zones denses de la grande couronne ont également une autre fonction : elles sont l'interface entre la métropole et les zones rurales de la région d'Île-de-France ; elles permettent que la ruralité reste un levier du cœur de la métropole, et non un frein. Nous avons en effet tendance à oublier l'apport des territoires ruraux pour le cœur de la métropole, l'effort que cela leur coûte et le peu de compensation qu'ils ont en retour. Je ne citerai que quelques exemples.

Ainsi, 75 % des besoins de la métropole en sable alluvionnaire, pour le BTP, proviennent des territoires ruraux franciliens, seine-et-marnais principalement. Ces mêmes territoires fournissent une part substantielle de l'eau à Paris et dans son immédiate périphérie, et cela depuis le XIX^e siècle. Symétriquement, ils accueillent plus de 50 % des déchets de la métropole, déchets ménagers ou déchets inertes. Ils sont le réceptacle de nombreuses infrastructures parfois nuisibles, telles les plateformes aéroportuaires, les contournements autoroutiers et ferroviaires, les zones logistiques et les équipements multimodaux – fleuves-routes, fer-route, etc. Et que dire des transformations que vont devoir subir ces mêmes territoires afin de protéger des crues le cœur de la métropole – je pense notamment au projet des casiers réservoirs de l'EPCB grand lac de Seine ?

Je vous ai déjà décrit en première lecture la vie des femmes et des hommes qui vivent sur ces territoires, leurs craintes de relégation et d'exclusion de la dynamique métropolitaine, qui engendrent systématiquement des réactions, voire des votes extrémistes. Il est primordial, et ce afin de ne pas perdre les populations de ces territoires, de tisser du lien entre ses territoires ruraux et le cœur de métropole. Ce lien ne peut s'établir dans une confrontation faciale.

J'ai craint pendant un temps que le cœur de métropole n'absorbe peu à peu les zones denses de la grande couronne. Cette annexion aurait, dans un premier temps, brisé la fonction d'interface que remplissent les territoires denses de la grande couronne, puis, dans un second temps, créé un *gap* important entre le cœur et les territoires ruraux de l'Île-de-France.

La cohésion et la solidarité territoriales, portées, pour certaines compétences, par l'institution régionale, pour d'autres par les conseils généraux, permettent dans la grande couronne de maintenir le lien et d'atténuer les craintes de relégation.

Le périmètre métropolitain, que définit désormais ce texte, répond à ce besoin. Mais nous devons aller plus loin ; nous devons permettre l'expression des territoires au sein de la métropole, et ce par l'intermédiaire de leur conseil général. J'ai déposé un amendement en ce sens, qui vise à créer des conférences territoriales départementales chargées d'assurer la représentation des territoires de la grande couronne et la prise en compte de leurs problématiques par la conférence métropolitaine.

J'ai apprécié l'apport de notre collègue Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis de la commission du développement durable, proposant la création de pôles d'équilibre et de solidarité territoriale, qui doivent être des structures volontaires et souples. Mais je ne pense pas que l'on puisse en l'état obliger les EPCI à s'inscrire dans cette démarche. Dans une certaine mesure, je peux comprendre la difficulté d'y associer les conseils généraux, et je préconise donc en ce sens la création de conférences territoriales départementales.

Enfin, nous devons, dans la suite des actes de la décentralisation, poursuivre notre réflexion sur la solidarité financière entre les départements de l'Île-de-France, en prenant en compte les dynamiques et charges de chacun d'eux.

Le Grand Paris Métropole que nous appelons de nos vœux doit construire une articulation entre chaque territoire. Le bon fonctionnement et la dynamique de l'Île-de-France dépendent, demain, du respect de l'équilibre entre le cœur de métropole, sa périphérie et sa ruralité.

Notre action doit permettre de stabiliser la gouvernance de la région capitale, et cela passera nécessairement par une plus grande prise en compte des attentes des territoires qui remplissent des fonctions métropolitaines mais qui n'y trouvent pas leur compte aujourd'hui. J'ai bon espoir que ce texte et les débats que nous allons avoir permettent d'atteindre ces objectifs. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à Mlle Sophie Joissains.

Mlle Sophie Joissains. Monsieur le président, mesdames les ministres, mes chers collègues, arrêtons-nous un instant sur la commune. C'est en effet le seul échelon territorial qui a été directement bâti par l'homme, au fil de ses déplacements au cours des siècles.

M. Charles Revet. Eh oui, on l'oublie !

Mlle Sophie Joissains. Voilà qui lui donne une légitimité qu'aucun autre échelon territorial ne peut avoir.

La commune a fait naître un pouvoir très particulier, celui du maire, qui repose sur deux paramètres indissociables : la proximité et le suffrage universel.

Où est la proximité dans la métropole ? Si, demain, c'est la métropole d'Aix-Marseille-Provence qui organise la collecte des ordures ménagères pour les communes d'Aix, Aubagne, Martigues ou Istres, à qui les commerçants s'adresseront-ils en cas de problème ?

Quant à l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel que vous envisagez, elle implique que les électeurs devront désormais voter pour des listes présentées par des partis politiques. Il n'existera donc plus de lien direct entre eux et les élus qui s'occupent directement des affaires de la commune, ce qui sera très préjudiciable à nos concitoyens.

L'administration et les politiques ont imaginé la métropole essentiellement pour satisfaire des objectifs financiers, objectifs un peu dictés par l'Europe. Pourtant, comme le rappelait notre collègue Christian Favier, l'Europe estime elle-même que ce système créera une complexification territoriale extrêmement coûteuse. Au final, les attentes européennes ne seront même pas satisfaites.

« Volontariat », « concertation », « absence de tutelle et de curatelle » : j'avoue que les propos de M. le rapporteur et de M. le président de la commission des lois m'ont fait rêver. Mais, pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence, peut-on parler de volontariat lorsque 109 communes sur 118 sont contre ?

En outre, aucune procédure de concertation des communes n'est prévue dans le texte. Cela est pourtant exigé par le Conseil constitutionnel.

Quant à l'absence de tutelle ou de curatelle, il suffit de compter le nombre d'élus de la cité phocéenne par rapport au nombre d'élus des autres communes pour se rendre compte que le territoire de ces dernières sera inévitablement placé sous gouvernance marseillo-marseillaise. Voilà qui contrevient aussi au principe de la démocratie territoriale.

Aujourd'hui – cela me fait chaud au cœur –, les grandes associations d'élus se mobilisent : l'Association des maires de grandes villes de France, l'AMGVF, avec Michel Destot et Denis Badré s'agitent sur la métropole de Paris, insistant sur la nécessité de préserver la multipolarité et les intercommunalités ; Jacques Péliard frémite pour les communes. Ce faisant, ils rejoignent totalement les demandes des élus des Bouches-du-Rhône.

Au fond, notre position au sujet de cette métropole a été mésestimée. On a prétendu que nous étions des égoïstes, que nous ne voulions pas partager avec Marseille et que nous souhaitions laisser cette ville aux cruels problèmes qu'elle rencontre, pour rester dans un environnement protégé et préservé.

Nous sommes bien loin de ce schéma. Depuis plus de deux ans, nous travaillons en commun sur des projets permettant de compenser par des versements importants les charges de centralité que supporte Marseille. Cette somme se monterait à plusieurs millions d'euros, ce que l'État ne pourra peut-être jamais donner. Ce que nous ne souhaitons pas, c'est une métropole intégrée sur le plan fiscal et dans le domaine de la gouvernance, car ce système ne nous laisserait plus d'autonomie de gestion et nous ferait perdre le lien direct avec nos populations.

Cela étant, il faut bien le dire, nous avons peur. Si Marseille est une ville formidable, c'est aussi une ville blessée. Si nous actions la création d'une métropole intégrée, Marseille récolterait probablement à court terme des fonds, dont elle a d'ailleurs besoin, mais ne craignez-vous pas que, à moyen terme, cela soit très vite insuffisant et que les problèmes que connaît cette ville gagnent le reste du département des Bouches-du-Rhône ?

Prenons l'exemple du contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance ainsi que de la politique de la ville, qui seront de la compétence de la métropole. Certes, nous connaissons tous des problèmes de délinquance. Cependant, grâce à l'exercice de ces compétences spécifiques à l'échelon communal, nous parvenons à maintenir un niveau de sécurité satisfaisant dans nos territoires.

Demain, que va-t-il advenir ? Compte tenu des difficultés que connaît Marseille, tous les moyens vont y être concentrés. En conséquence, la délinquance va se déplacer vers nos communes, qui sont proches de Marseille. Or l'État n'aura pas les moyens de multiplier les effectifs. Le reste du département sera alors en péril.

Je le répète, nous sommes d'accord pour travailler avec Marseille, selon les principes énoncés par l'AMGVF : la multipolarité, la conservation des intercommunalités et des dotations importantes au titre des charges de centralité.

Vous pensez peut-être que je crie dans le désert. Je ne le crois pas, car je sais que le Président de la République a encore les moyens d'agir par décret en consultant les élus locaux et en mettant en place un système qui soit enfin respectueux des communes.

M. le président. Veuillez conclure, chère collègue.

Mlle Sophie Joissains. Pour conclure, j'aimerais rappeler que l'actuelle majorité a remporté les élections sénatoriales contre la loi de 2010 qui instituait les pôles métropolitains. Ce texte proposait pourtant une autonomie bien plus satisfaisante pour les communes que ce que prévoit le présent projet de loi.

N'oubliez pas que les élus locaux ont de la mémoire. Les communes sont en danger. Le prochain PLUI, prévu dans le projet de loi ALUR, suscite déjà des pétitions multiples de la part des maires ruraux et d'autres maires.

Vous avez gagné le Sénat, parce que les élus locaux vous ont fait confiance. Réfléchissez-y ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Kaltenbach.

M. Philippe Kaltenbach. Monsieur le président, mesdames les ministres, mes chers collègues, il arrive parfois que, d'une lecture à l'autre, certains projets de loi fassent l'objet de profonds bouleversements. C'est indéniablement le cas avec le volet francilien de ce texte.

J'ai noté que certains, comme M. Karoutchi, semblaient regretter le texte qu'ils ont pourtant abondamment raillé en première lecture et souhaiteraient y revenir en ajoutant une couche supplémentaire au millefeuille, complexifiant encore davantage l'organisation territoriale.

M. Roger Karoutchi. Je n'ai jamais dit ça : je ne suis pas du tout favorable au millefeuille territorial !

M. Philippe Kaltenbach. L'Assemblée nationale et le Gouvernement ont bien pris la mesure des difficultés posées par le cas de la métropole parisienne. Ils ont abouti à une solution qui a le mérite à la fois de répondre aux difficultés auxquelles font face les habitants de la zone dense de la région parisienne et de proposer un système efficace permettant de préserver la commune en tant que brique de base et lieu d'exercice de la démocratie locale, ce que tout le monde appelle de ses vœux.

Je tiens à saluer le rapporteur René Vandierendonck ainsi que le président Jean-Pierre Sueur pour les améliorations qu'ils ont su apporter en commission des lois au texte transmis par l'Assemblée nationale. Le projet de loi dont nous sommes maintenant saisis répond avec audace aux difficultés rencontrées par la région parisienne.

S'il n'y avait aucun problème en région parisienne, on pourrait se demander pourquoi créer une métropole. Or les inégalités se creusent. Des poches de pauvreté de plus en plus importantes se juxtaposent à des zones où s'accumulent les richesses. Nous avons donc besoin d'une nouvelle organisation pour lutter contre ces inégalités. C'est l'idée principale de ce texte : la métropole va révolutionner les rapports de solidarité entre Paris et sa proche banlieue. Cette plus grande solidarité, les élus socialistes franciliens l'appelaient de leurs vœux depuis de nombreuses années.

Maintenant, se pose la question de la fusion des départements de la petite couronne. Je sais que Philippe Dallier va aborder le sujet.

En fusionnant les EPCI existants, nous franchissons une étape importante. Reste maintenant à nous interroger sur l'opportunité de conserver, dans cette zone dense, les départements tels qu'ils fonctionnent aujourd'hui, selon le découpage de l'ancien département de la Seine.

Ces départements ne présentent plus qu'un intérêt limité. Il faut donc nous projeter vers un regroupement entre le nouvel EPCI Grand Paris Métropole et les départements de la petite couronne. J'avais d'ailleurs déposé un amendement allant dans ce sens, mais il est tombé sous le coup de l'article 40. J'avoue ne pas avoir compris pourquoi. M. Dallier, qui, lui, a proposé la fusion des quatre départements, ne s'est pas vu opposer l'article 40.

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

M. Philippe Kaltenbach. Quoi qu'il en soit, sur cette question, si des rapprochements au-delà des partis sont envisageables, je m'en réjouis. En effet, une métropole ne peut être mise en œuvre si des départements continuent à mener indépendamment des politiques différentes. Nos concitoyens ne comprendraient pas que des droits s'appli-

quent dans certains secteurs de la métropole et pas dans d'autres. De plus, le risque existe de voir certains départements mener des politiques opposées à celles de la métropole.

En tant qu'élus des Hauts-de-Seine, je sais que ce département se caractérise souvent par une forte volonté isolationniste et un attachement à certains privilèges. (*M. Roger Karoutchi proteste.*)

Monsieur Karoutchi, j'ai assisté à la réunion de l'association des maires des Hauts-de-Seine et j'ai constaté que beaucoup d'élus de votre parti étaient vent debout contre la réforme pour deux raisons principales : la perte de la maîtrise de la politique du logement et surtout la péréquation financière.

M. Roger Karoutchi. On la subit déjà!

M. Claude Dilain, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. Pas assez!

M. Philippe Kaltenbach. La volonté de vouloir garder la main sur certaines richesses et les recettes fiscales est claire. Or les recettes liées à la présence de grandes entreprises à La Défense ne doivent pas profiter qu'aux seules communes de ce territoire. Toutes les communes du bassin de vie doivent en bénéficier, car ceux qui travaillent à La Défense viennent de l'ensemble du territoire francilien.

Dernier exemple en date : l'ouverture d'un conservatoire à Puteaux, qui va coûter 70 millions d'euros financés grâce à la manne financière de La Défense, alors que beaucoup d'élus franciliens éprouvent les plus grandes difficultés à boucler leur budget communal. Il y a donc urgence à organiser une meilleure répartition des recettes fiscales à l'échelle du territoire. La métropole est sûrement le meilleur moyen d'apporter cette réponse.

Pour conclure, je souhaite battre en brèche quelques faux arguments qui ont été avancés par ceux qui s'opposent au texte.

Certains évoquent le retour d'un diktat de Paris sur sa proche banlieue. C'est oublier que le conseil de la métropole ne sera composé que de 25 % de Parisiens. En conséquence, 75 % des conseillers seront des banlieusards. Ce serait plutôt à Paris de s'inquiéter d'une mainmise de la banlieue. (*Sourires.*) Nous avons donc l'occasion d'en finir avec la politique menée non pas par les élus parisiens mais par l'État visant à transférer vers la banlieue ce que le territoire de Paris ne voulait accepter.

La critique principale, qui a été largement relayée, est que ce texte signerait la fin des maires, la fin des communes.

M. Éric Doligé. C'est évident!

M. Philippe Kaltenbach. Bien au contraire, avec la nouvelle architecture, c'est bien la commune qui sera au centre du dispositif puisque chaque maire sera membre du conseil de métropole. En définitive, ce sont les maires des 124 communes qui prendront les décisions. Je considère que c'est bien plus positif pour les communes. Nous sommes ainsi bien loin du système où seuls les EPCI étaient représentés, faisant l'impasse sur les communes et les maires. Nous savons tous, ici, que nous pouvons faire confiance aux maires qui siégeront au sein du conseil de cette future métropole pour prendre les bonnes décisions dans l'intérêt de nos concitoyens.

Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe socialiste soutient pleinement ce nouveau texte audacieux. Amélioré par la commission des lois, il constituera une étape décisive pour

la création d'une métropole intégrée, en attendant la fusion des départements que j'appelle de mes vœux. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Dallier. (*Ah! sur plusieurs travées.*)

M. Philippe Dallier. Attendez de m'avoir entendu! (*Sourires.*)

Monsieur le président, mesdames les ministres, mes chers collègues, lorsque je me suis exprimé à cette tribune en première lecture, je vous ai fait part de mon immense déception devant le texte qui nous était alors présenté. En effet, il ne proposait pas de créer une véritable métropole mais un syndicat mixte, sans moyens financiers propres, s'étendant sur un périmètre improbable, rassemblant 10 millions d'habitants dans une région qui en compte 12 millions. C'était une couche de plus dans le millefeuille, alors que tout le monde réclame une simplification de notre organisation.

Heureusement, un événement inattendu s'est produit : le Sénat a rejeté cette solution, renvoyant une page blanche à l'Assemblée nationale. J'ai bien conscience que ce résultat a été obtenu par une conjonction astrale assez particulière.

M. Jean-Pierre Caffet. C'est vrai!

M. Philippe Dallier. Ceux qui ont obtenu ce résultat auraient été bien incapables de se mettre d'accord sur une solution. C'est évident!

M. Jean-Pierre Caffet. Encore plus vrai!

M. Philippe Dallier. Le Sénat a été beaucoup critiqué pour avoir rendu une page blanche. On a même entendu des mots très sévères de la part de nos collègues députés. Toutefois, comme vous l'avez souligné, madame la ministre, en faisant cela, le Sénat a joué le rôle de catalyseur dans un processus qui nous permet de nous retrouver ici en seconde lecture.

M. Claude Dilain, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. C'est vrai!

M. Philippe Dallier. Ce nouveau texte, à la différence du premier, propose la création d'une véritable métropole. Certes, le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale est imparfait, trop contraignant par certains aspects, encore flou sur d'autres. Je ne peux donc que saluer le travail de notre rapporteur, René Vandierendonck, ainsi que celui de nos collègues de la commission de lois, qui ont commencé à rectifier le tir.

Le Sénat est maintenant face à ses responsabilités. Trois possibilités s'offrent à nous, concernant l'article 12.

La première option serait de renvoyer à nouveau une page blanche en rejetant cet article. Nous nous en remettrions alors à l'Assemblée nationale. Mes chers collègues, le Sénat ne peut pas faire cela. Ce serait nous ridiculiser! Ce qui nous a été pardonné une première fois ne nous serait pas pardonné une seconde fois.

M. Vincent Capo-Canellas. Absolument!

M. Philippe Dallier. La deuxième option serait d'adopter l'un des amendements réécrivant l'article 12, qui reviennent peu ou prou, au périmètre près, au texte proposé par le Gouvernement en première lecture.

Ainsi, on nous propose un syndicat mixte sans moyens financiers propres. On conserverait les intercommunalités qui existent en première couronne, dont je rappelle qu'elles ne couvrent que 60 % du territoire, et on prendrait rendez-

vous dans cinq, dix ou quinze ans. Alors seulement on déciderait peut-être de faire quelque chose. Mes chers collègues, je le répète, il y a urgence à construire cette métropole, et je ne pense pas que nous puissions réécrire l'article 12. (*M. Claude Dilain, rapporteur pour avis, et M. Philippe Kaltenbach applaudissent.*)

M. Jean-Pierre Caffet. Excellent !

M. Philippe Dallier. Dernière option : nous rejetons ces amendements et nous améliorons encore le texte de la commission. Certes, cette solution, vous le savez, n'est pas celle que j'avais proposée dans mon rapport et que je défends avec une certaine constance depuis 2008. Je reste d'ailleurs persuadé que la solution consistant à fusionner d'abord les départements de Paris et de la petite couronne puis, dans un deuxième temps assez rapproché, à redistribuer les compétences en matière d'urbanisme, de logement et de politique de la ville, aurait été plus simple à mettre en œuvre que la création *ex nihilo* d'un EPCI, qui conduit à repousser à plus tard – du moins je l'espère – l'absorption des départements de Paris et de la petite couronne par la métropole.

Je pourrais dire qu'il n'y a de bonne solution que la mienne, que tout le reste ne vaut rien et que je voterai contre le texte. Nous pouvons les uns et les autres, et moi le premier, nous retrancher derrière nos postures habituelles. Je ne le ferai pas. C'est pourquoi je voudrais m'adresser à chacune et chacun d'entre vous pour tenter de vous convaincre, sans aucune prétention, que ce qui est en jeu dépasse la traditionnelle querelle droite-gauche, que ce qui est en jeu dépasse l'ambiance un peu tendue entre les groupes de la majorité, que ce qui est en jeu, ce n'est pas seulement l'avenir des élus qui sont aujourd'hui en charge de la gestion d'une commune ou de l'un des EPCI de la première couronne.

La question n'est pas de savoir ce que nous avons, les uns ou les autres, à y perdre ; la question est de savoir ce que la France a à y gagner. Ce qui est en jeu, ce n'est pas seulement l'avenir des 7 à 8 millions d'habitants de cette métropole que nous allons peut-être faire émerger. Ce qui est en jeu, ce n'est pas seulement l'avenir des 12 millions d'habitants de la région d'Île-de-France. Ce qui est en jeu, c'est l'intérêt national. Il y va de l'intérêt national que notre ville-monde, Paris au sens large, qui est l'un des atouts de la France dans la compétition à l'échelle planétaire, s'organise pour être plus efficace et mieux répondre aux attentes de ses habitants et des entreprises qui sont installées sur son territoire.

Voilà pourquoi, mes chers collègues, même si ce texte n'est pas celui que j'aurais écrit, même s'il est imparfait et encore flou à bien des égards, même si je ne sous-estime pas les difficultés qui nous attendent pour mettre sur pied cette métropole, je ne vois pas d'autre solution que d'amender le texte de la commission. C'est ce à quoi je vous appelle aujourd'hui. (*Applaudissements sur plusieurs travées de l'UMP et de l'UDI-UC, ainsi que sur certaines travées du groupe socialiste et du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Monsieur le président, mesdames les ministres, mes chers collègues, nous avançons dans un débat dont je veux saluer le caractère constructif et tolérant. La meilleure preuve en est que tout le monde reste jusqu'à la fin de la discussion générale ; ce n'est pas toujours le cas.

Le projet de loi – je vais lui adresser quelques compliments – comporte de nombreuses dispositions utiles. Ce n'est pas un moment créateur. La décentralisation continue de progresser, comme elle le fait depuis trente ans, à travers les alternances.

J'ouvre une petite parenthèse philosophique. On entend beaucoup d'appels à la rupture, à la simplification radicale, au grand soir, etc., sur le sujet qui nous occupe. Ces appels permettent de faire un titre, ou ce qu'on appelle traditionnellement des reprises. Le rapprochement des termes a d'ailleurs quelque chose d'ironique : en fait de ruptures, on fait des reprises. Les appels à la rupture – celui de Philippe Dallier constitue une exception – ne sont en général pas suivis du travail méthodique qui permettrait de vérifier point par point le bien-fondé de la prétendue rupture. On travaille donc par apports progressifs, et je ne vois pas de raison de s'en désoler.

Un compromis viable a été trouvé sur les questions de répartition des compétences au sujet desquelles nous nous sommes longtemps interrogés. La compétence générale est réaffirmée, mais elle n'a qu'un caractère complémentaire, voire résiduel, par rapport aux compétences légales. Ce compromis n'est pas perturbateur, et il apporte une clarification relative. Je rappelle à ceux qui en doutent encore que la compétence générale, interprétée de la sorte, reste utile pour pouvoir légalement partager les financements. J'attends qu'on m'explique comment, s'il n'y avait plus de compétence générale, chaque niveau de collectivité pourrait mettre son écot pour faire fonctionner un centre dramatique national ou investir dans un réseau de tramways.

M. Roland Courteau. Exactement !

M. Alain Richard. Il fallait bien en passer par là. En outre, ce compromis s'accompagne d'une modeste avancée en matière de coordination des compétences partagées ou voisines, à travers la fonction de chef de file.

À cet égard, je me permets d'adresser une brève remarque aux services du Gouvernement et du Sénat. Il est peut-être acceptable, faute de mieux, d'inventer le néologisme de chef de filat, mais on n'est pas obligé de faire en plus une faute d'orthographe : quand on emploie ce qui est le reste d'un supin latin, il n'y a aucune raison de mettre un accent circonflexe. Si ce point pouvait être rectifié, je n'aurais déjà pas perdu mon temps.

J'insisterai maintenant sur le seul vrai débouché de tout le système dit de la conférence. La solution pratique est contractuelle. Lorsque des collectivités exercent des compétences voisines, le contrat est la seule façon de nouer entre elles une collaboration efficace. Le droit public le permet. Le reste n'est qu'un accompagnement un peu encombrant.

Nous développons également des outils de travail supplémentaires pour rendre l'intercommunalité plus efficace. Je pense notamment à la nouvelle gamme de compétences ouvertes aux métropoles.

Cependant, je le rappelle, et je demande que l'on y réfléchisse un instant, plus nous allons et plus les compétences sont déléguées par les communes aux intercommunalités sous la forme d'un paquet cadeau. La conception même de la délégation de compétence, qui suppose un acte de volonté des collectivités concernées, a progressivement disparu de notre droit intercommunal : ce sont maintenant des paquets complets définis uniformément par le législateur qui sont transférés. Si vous passez à la métropole, vous êtes

obligé, alors que la diversité des situations justifierait le contraire, de prendre toutes les compétences mentionnées dans la liste, qui fait deux pages et demie.

On peut certes se rattraper par des habiletés dans la définition de l'intérêt métropolitain, mais je ne comprends pas pourquoi nous nous sommes mis en tête, depuis des dizaines d'années – c'était déjà le cas avec la loi de 1992 et cela avait commencé avec la loi de 1966 –, que les élus des communes ne sont pas capables de délibérer eux-mêmes de l'étendue des compétences qu'ils décident de partager au niveau intercommunal.

À ce sujet, je voudrais élever une objection, ou du moins signaler un problème aux représentantes du Gouvernement. Il s'agit du transfert aux métropoles ou aux communautés urbaines de la compétence en matière de réseau d'électricité. Il faudrait bien faire la différence entre la volonté très estimable d'avoir une politique énergétique locale et la reprise aux communes de la compétence en matière de concession de réseau de distribution électrique. Par nature, cette compétence doit être unifiée dans un souci de péréquation. Si nous n'assortissons pas la reprise communautaire de cette compétence de l'obligation de rester membre des syndicats départementaux, nous ferons de manière manifeste et volontaire de la « déperquation ». En effet, les syndicats départementaux en charge du réseau concédé hors métropole n'auraient plus que le quart ou le cinquième des tarifs de financement du réseau pour couvrir l'essentiel du territoire, alors que la métropole bénéficierait d'un réseau de luxe. Il me semble que nous ne pouvons pas laisser faire cela : ce serait contraire à ce qui nous amène ici.

Je veux saluer l'exemple que nous donnent nos amis de Lyon et du Rhône, essentiellement sur un point : ils ont mis en place un processus méthodique, progressif, en prenant le temps d'étudier sérieusement tous les effets du projet.

M. Roger Karoutchi. Bien sûr !

M. Alain Richard. Nous ferions bien de les imiter sur d'autres sujets. Si nous avons tous les motifs amicaux de féliciter Michel Mercier et Gérard Collomb, il n'empêche que leur démarche n'a fonctionné que parce qu'ils ont été capables de convaincre l'ensemble des élus intéressés. (*Mlle Sophie Joissains applaudit.*)

Il existe d'autres points positifs qui procèdent de l'initiative parlementaire ; ils ont déjà été cités. Je souhaiterais cependant achever mon intervention en évoquant l'ombre préoccupante que je vois planer sur la démarche décentralisatrice : pour réaliser l'essentiel des changements que prévoit ce projet de loi, on n'a pas pu faire autrement que de recourir à l'autorité centrale.

Les métropoles régionales sont créées d'autorité. La métropole de Marseille est créée d'autorité. La métropole de Paris est créée d'autorité. La concentration en grandes communautés dans la grande couronne est décidée d'autorité. Le mode de scrutin en vertu duquel l'intercommunalité sera gouvernée demain par une assemblée bancale, dont la moitié des membres ne seront pas des élus des communes, et l'adoption d'un plan local d'urbanisme intercommunal sont imposés d'autorité.

Est-ce que toutes ces démarches d'autorité étaient indispensables ? Quels résultats donneront-elles ? À l'évidence, certaines de ces évolutions pouvaient être réalisées par le dialogue ; c'est d'ailleurs ce qui était en train de se passer, notamment pour le PLU intercommunal. À mon avis, le

Gouvernement, que je soutiens, a tort de vouloir dans tous ces cas décider pour l'ensemble des territoires ce qui est bon pour eux. Je n'y reconnais pas la décentralisation pour laquelle j'ai essayé de travailler depuis longtemps.

J'ai une autre inquiétude, plus profonde. Je me demande ce que vont ressentir les citoyens, qui sont les vrais acteurs de notre démocratie locale. Pour eux – Sophie Joissains l'a dit de manière émouvante –, la commune est l'espace du dialogue : ils y voient leurs élus au quotidien, ils les contrôlent, ils peuvent faire évoluer les projets et les décisions. Les citoyens acceptent évidemment l'intercommunalité comme levier d'efficacité et comme institution cogérée par les représentants des communes. Ils savent qu'ils y ont beaucoup moins accès, mais ils comptent sur leurs élus communaux pour s'y faire entendre.

Or des intercommunalités vont être créées ou étendues d'autorité et des compétences communales vont leur être transférées d'autorité. Certaines communes n'y seront représentées que par un ou deux délégués. Ne sommes-nous pas tout près de leur marginalisation ? Je vous pose donc la question suivante : dans cinq ans, que penseront les citoyens, qui sont, je le répète, les acteurs de notre démocratie locale, de ce que nous sommes en train de faire ? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE, de l'UMP et l'UDI-UC.*)

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

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je note que l'ensemble des intervenants, quelle que soit leur famille politique, ont salué le travail de René Vandierendonck et de la commission des lois. Ce travail constitue en effet une performance.

Tous les intervenants ont également insisté sur la nécessité de mesurer les conséquences d'une nouvelle page blanche du Sénat au sujet de Paris. C'est sans doute ce qu'il y aurait de plus dommageable. Anne-Marie Escoffier et moi-même ne pouvons qu'applaudir ce refus de la page blanche.

L'ensemble des intervenants ont beaucoup parlé de la commune et du maire. Je pense que, dans nos débats, nous devons reprendre ce qui a été dit sur la nécessité de maintenir un lien entre les citoyens et leur maire. Après avoir travaillé sur les cas de Marseille, de Paris et de Lyon, nous avons la conviction que, en évitant les schémas à plusieurs étages – deux, trois ou quatre –, nous redonnons de la place aux maires ; nous y reviendrons.

Je veux saluer la grande évolution en matière de stationnement ; j'ai oublié tout à l'heure de mentionner Louis Nègre, qui fut lui aussi à l'origine du projet. Les citoyens n'en parlent guère et peu d'élus sont intéressés. Il faudra être très pédagogue, parce que la question n'est pas si simple. Le Gouvernement a choisi de répondre favorablement au Sénat. Il s'agit en effet, je le rappelle, d'une proposition du Sénat. Il en va d'ailleurs de même pour tout ce qui a trait aux structures communales et intercommunales.

Cette discussion générale – Alain Richard a souligné que tout le monde était resté jusqu'à la fin – était extrêmement intéressante. Même si les opinions étaient différentes, chacun a fait appel au droit, ce qui est essentiel dans une enceinte où l'on écrit la loi. Des questions réelles et fortes ont été posées ;

c'était important pour nous aussi. Je me félicite de la qualité des interventions. Je crois que certains enjeux dépassent largement les familles politiques.

Je vous remercie de cette discussion générale, qui nous permettra d'alimenter la discussion article par article et amendement par amendement. Je m'excuse par avance de devoir m'absenter quelques heures, mais je me suis engagée au nom du Premier ministre à aller devant toutes les assemblées générales des élus de France. Anne-Marie Escoffier connaît par cœur non seulement le Sénat mais aussi le travail du Gouvernement depuis plusieurs mois.

Comme je suis persuadée que je l'oublierai à la fin du débat, je préfère le dire tout de suite : être membre de ce gouvernement, comme nous le sommes toutes les deux depuis plusieurs mois, et travailler avec le Sénat sur des textes compliqués, en soulevant de réelles questions, comme Alain Richard vient de le faire, est un grand enrichissement.

De toute façon, quoi qu'il arrive au moment du vote, je vous remercie par avance d'avoir participé à ce débat qui sera, je n'en doute pas, de qualité et qui permettra de revisiter notre histoire depuis les premières lois de décentralisation. Nous sortirons de cette discussion avec un nouveau pas en avant de la décentralisation, qui n'est pas forcément créateur, mais qui représente quand même une grande évolution. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles du texte de la commission.

Je rappelle que, en application de l'article 48, alinéa 5, du règlement, à partir de la deuxième lecture au Sénat des projets ou propositions de loi, la discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pas encore adopté un texte identique.

En conséquence sont irrecevables les amendements ou articles additionnels remettant en cause les articles adoptés conformes ou sans relation directe avec les dispositions restant en discussion.

M. Jean-Jacques Hyest. Très bien !

Motion d'ordre

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

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Mes chers collègues, je veux revenir sur un aspect quelque peu maléfique de notre règlement.

À l'article 12 du projet de loi, cent amendements font l'objet d'une discussion commune. La conséquence, vous la connaissez tous : ils vont être présentés un à un avant que M. le rapporteur, puis Mme la ministre puissent donner successivement leur avis.

Vous serez sans doute d'accord avec moi pour dire que, dans ces conditions, il est très difficile d'organiser un débat cohérent. C'est pourquoi je demande la disjonction de six amendements qui visent à proposer une réécriture globale de l'article. Nous pourrions ainsi commencer par examiner ces

amendements, qui, s'ils sont adoptés, feront tomber les autres amendements déposés sur cet article. En tout état de cause, cette procédure nous permettra d'avoir un débat plus intelligible.

M. le président. Je suis donc saisi par la commission d'une demande d'examen séparé des amendements n^{os} 193 rectifié, 46 rectifié *bis*, 148 rectifié, 183 rectifié *bis*, 184 rectifié *ter* et 339 rectifié, à l'article 12.

Je consulte le Sénat sur cette demande.

Il n'y a pas d'opposition?...

Il en est ainsi décidé.

TITRE I^{ER}

CLARIFICATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET COORDINATION DES ACTEURS

Chapitre I^{er} A

LE HAUT CONSEIL DES TERRITOIRES

Article 1^{er} AA

- ① I. – Le titre III du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi rétabli :
- ② « *TITRE III*
- ③ « *HAUT CONSEIL DES TERRITOIRES*
- ④ « *Chapitre unique*
- ⑤ « *Art. L. 1231-1.* – Le Haut Conseil des territoires assure la concertation entre l'État et les collectivités territoriales.
- ⑥ « Il est présidé par le Premier ministre ou, en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci, par le ministre chargé des collectivités territoriales.
- ⑦ « Un vice-président est élu pour trois ans parmi les membres des collèges des présidents de conseil régional, des présidents de conseil général, des présidents d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des maires.
- ⑧ « *Art. L. 1231-2.* – Le Haut Conseil des territoires :
- ⑨ « 1° Peut être consulté sur la politique du Gouvernement à l'égard des collectivités territoriales et sur la programmation pluriannuelle des finances publiques ;
- ⑩ « 2° Peut faire toute proposition de réforme concernant l'exercice des politiques publiques conduites par les collectivités territoriales ou auxquelles celles-ci concourent ;
- ⑪ « 2° *bis (nouveau)* Est consulté sur les projets de réforme concernant l'exercice des politiques conduites par les collectivités territoriales ou auxquelles celles-ci concourent ;
- ⑫ « 3° Apporte au Gouvernement son expertise sur les questions liées à l'exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales ;
- ⑬ « 4° Peut être consulté, à la demande du Premier ministre, sur tout projet de loi relatif à l'organisation et aux compétences des collectivités territoriales ;

- 14 « 5° Peut être consulté sur tout projet de texte réglementaire ou toute proposition d'acte législatif de l'Union européenne intéressant les collectivités territoriales ;
- 15 « 6° Est associé aux travaux d'évaluation des politiques publiques relevant des compétences décentralisées décidés par le Gouvernement ;
- 16 « 7° Peut demander au Premier ministre de saisir la Cour des comptes, en application de l'article L. 132-5-1 du code des juridictions financières, aux fins d'enquête sur des services ou organismes locaux ou, avec le concours des chambres régionales et territoriales des comptes, d'évaluation de politiques publiques relevant des compétences des collectivités territoriales.
- 17 « *Art. L. 1231-3.* – La formation plénière du Haut Conseil des territoires comprend :
- 18 « 1° Six députés désignés par l'Assemblée nationale ;
- 19 « 2° Six sénateurs désignés par le Sénat ;
- 20 « 3° Neuf présidents de conseil régional ou de l'autorité exécutive d'une collectivité territoriale régie par l'article 73 de la Constitution, désignés par l'Association des régions de France ;
- 21 « 4° Dix-huit présidents de conseil général ou de collectivité territoriale exerçant les compétences du département, désignés par l'Assemblée des départements de France ;
- 22 « 5° Dix-huit maires, désignés dans des conditions assurant la représentation des communes des différentes strates démographiques définies par décret en Conseil d'État ;
- 23 « 6° Neuf représentants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, désignés dans des conditions assurant la représentation des différentes catégories d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre définies par décret en Conseil d'État ;
- 24 « 7° Un représentant du Conseil national de la montagne, élu au sein de celui-ci parmi les membres représentant les collectivités territoriales au sein des comités de massif ;
- 25 « 8° En qualité de membres de droit, les présidents du comité des finances locales, de la commission consultative d'évaluation des charges, du conseil national d'évaluation des normes et du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.
- 26 « Les membres du Gouvernement participent aux réunions de la formation plénière du Haut Conseil des territoires en fonction de l'ordre du jour et sur convocation du Premier ministre.
- 27 « Elle se réunit au moins deux fois par an.
- 28 « *Art. L. 1231-4.* – La formation permanente du Haut Conseil des territoires est présidée par le vice-président et comprend les membres suivants de la formation plénière :
- 29 « 1° Deux députés ;
- 30 « 2° Deux sénateurs ;
- 31 « 3° Deux présidents de conseil régional ou de l'autorité exécutive d'une collectivité territoriale régie par l'article 73 de la Constitution ;
- 32 « 4° Quatre présidents de conseil général ou de collectivité territoriale exerçant les compétences du département ;
- 33 « 5° Quatre maires ;
- 34 « 6° Deux représentants d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- 35 « 7° Les membres de droit de la formation plénière.
- 36 « Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles sont désignés les membres mentionnés aux 1° à 6° de la formation permanente ainsi que les modalités de son fonctionnement.
- 37 « *Art. L. 1231-5.* – Les membres du Haut Conseil des territoires mentionnés aux 1° à 7° de l'article L. 1231-3 sont désignés pour trois ans, dans la limite de la durée du mandat au titre duquel ils siègent au Haut Conseil.
- 38 « Est désigné, en même temps que chaque membre titulaire et selon les mêmes modalités, un membre suppléant appelé à le remplacer en cas d'empêchement temporaire ou de vacance définitive, pour quelque cause que ce soit.
- 39 « Lorsqu'une instance est appelée à désigner plus d'un membre du Haut Conseil, les modalités de désignation assurent l'égalité de représentation des femmes et des hommes.
- 40 « Un décret en Conseil d'État fixe les modalités de désignation des membres du Haut Conseil des territoires.
- 41 « *Art. L. 1231-6.* – Sans préjudice des dispositions de l'article L. 1231-2, le Premier ministre fixe l'ordre du jour des réunions du Haut Conseil des territoires sur proposition du ministre chargé des collectivités territoriales ou de la formation permanente.
- 42 « Les membres du Haut Conseil des territoires peuvent adresser au Premier ministre des propositions de question à inscrire à l'ordre du jour. Le président de l'Association des régions de France, le président de l'Assemblée des départements de France ou le président de l'Association des maires de France peut demander une réunion du Haut Conseil des territoires sur un ordre du jour relevant de ses prérogatives prévues à l'article L. 1231-2.
- 43 « *Art. L. 1231-7.* – Des formations spécialisées peuvent être créées au sein du Haut Conseil des territoires.
- 44 « 1° Le comité des finances locales, formation spécialisée du Haut Conseil des territoires, constitue l'instance de concertation entre l'État et les collectivités territoriales en matière financière. Sous réserve des avis rendus par le Haut Conseil des territoires en application du 1° de l'article L. 1231-2, le comité des finances locales et sa formation restreinte exercent pour le compte du Haut Conseil des territoires les compétences qui relèvent de leur champ d'intervention. Les dispositions de loi de finances de l'année intéressant les collectivités territoriales sont présentées au comité des finances locales.
- 45 « 2° Le conseil national d'évaluation des normes constitue une formation spécialisée du Haut Conseil des territoires, compétente en matière de normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

46 « Art. L. 1231-8. – Un observatoire de la gestion publique locale est placé auprès du Haut Conseil des territoires.

47 « Composé de fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, l'observatoire de la gestion publique locale est chargé de collecter des données sur la gestion des collectivités territoriales, d'assurer le traitement de ces données et d'assurer la diffusion de ces travaux afin de favoriser le développement de bonnes pratiques. Il réalise, à la demande des collectivités territoriales ou du Haut Conseil des territoires, des évaluations de politiques publiques locales ainsi que des missions d'expertise et d'audit.

48 « Un décret fixe l'organisation et la composition de l'observatoire de la gestion publique locale. »

49 II. – (*Non modifié*) Le Haut Conseil des territoires se substitue aux autres commissions et organismes nationaux composés exclusivement de représentants de l'État et des collectivités territoriales.

M. le président. La parole est à M. Christian Favier, sur l'article.

M. Christian Favier. Par cette intervention, mesdames les ministres, je souhaite vous faire part de notre accord avec la création de ce Haut Conseil des territoires. Vous ne verrez pas souvent cette position de notre part sur les autres articles du projet de loi...

Certes, nous regrettons que le Sénat n'ait pas été saisi en première lecture de cette proposition, qui concerne tout particulièrement les collectivités territoriales. Elle était, nous le savons tous, dans le troisième volet, dont le texte a été déposé mais dont nous ne savons pas encore à quel moment nous en débattons.

Cette proposition a été introduite dans le projet de loi par un amendement du rapporteur de l'Assemblée nationale, mais nous ne pouvons imaginer qu'il ait déposé sans l'accord du Gouvernement. Il semble même que vous étiez si bien préparées à l'éventualité du dépôt de cet amendement qu'aussitôt vous en avez présenté un autre pour mettre en place un observatoire de la gestion publique, proposition que nous soutenons aussi. Celle-ci était inscrite dans les avant-projets de loi, mais nullement dans les textes déposés, que ce soit dans le premier ou le troisième, ce que nous regrettons.

Le Haut Conseil des territoires est un organisme à construire. Nous espérons que la concertation la plus large s'instaurera pour la rédaction du décret qui portera sur son organisation et sa composition, en souhaitant que les organisations représentatives des personnels y soient étroitement associées.

Par nos amendements, nous allons proposer d'élargir son champ d'intervention. En effet, nous ne saurions nous satisfaire d'un lieu de consultation qui ne serait mobilisable qu'au bon vouloir du Premier ministre. La concertation permanente doit y être possible sur tous les sujets concernant les collectivités territoriales.

Quant à l'observatoire, nous formons le vœu que, dans cette période trouble où il n'est question que de réduire les dépenses publiques, il ne se transforme pas en annexe de la Cour des comptes pour ne populariser que les bonnes pratiques en matière d'austérité, de réduction de la dépense et des personnels.

Vous le voyez, sur cet article, nous avons une vision positive, mais nous restons malgré tout vigilants, compte tenu de son inscription dans un texte que nous estimons

pour une part dangereux pour nos institutions locales, le développement des services publics locaux et l'avenir des personnels.

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 174 rectifié est présenté par MM. Delahaye et Pozzo di Borgo.

L'amendement n° 355 rectifié est présenté par MM. Mézard, Collombat, Alfonsi, Barbier, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Chevènement, Collin, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Placade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Vincent Delahaye, pour présenter l'article 174 rectifié.

M. Vincent Delahaye. Je suis toujours prudent et sceptique devant la création de structures de ce type ou de comités Théodule. Nous en avons beaucoup trop, et nos concitoyens trouvent déjà que notre démocratie est organisée de façon assez compliquée. Je ne pense pas qu'il faille encore aggraver cette complexité.

Aux termes de l'article 1^{er} AA, le Haut Conseil des territoires peut être consulté, faire des propositions et apporter son expertise sur tous les sujets concernant les collectivités locales. Pourtant, j'ai toujours cru que, en vertu de l'article 24 de la Constitution, il revenait au Sénat de représenter les territoires. Je ne comprends donc pas quelle est l'utilité de cet organisme.

Si le Gouvernement souhaite la fin du Sénat, qu'il le dise ! Loin de moi l'idée de lui faire un procès d'intention, mais je crois qu'il faut parler clair.

Nous avons déjà eu ce débat lors du projet de loi visant à interdire le cumul des mandats : si le Sénat doit devenir le clone de l'Assemblée nationale, je ne vois pas à quoi il pourra servir.

Aujourd'hui, on nous propose un Haut Conseil qui va assumer globalement le rôle du Sénat, qui comprend notamment le conseil au Gouvernement et l'expertise sur les collectivités locales. Je fais donc le même constat sur son utilité.

En résumé, pour moi, ce Haut Conseil n'a pas lieu d'être créé pour une raison bien simple : il existe déjà, ici, au Sénat !

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard, pour présenter l'amendement n° 355 rectifié.

M. Jacques Mézard. Cet amendement visant à supprimer le Haut Conseil des territoires n'est une surprise pour personne. Notre position sur le sujet est connue depuis longtemps, mais le Gouvernement ne veut en tenir strictement aucun compte, comme d'ailleurs de la plupart de nos propositions sur les textes institutionnels.

Disons les choses telles qu'elles sont : je veux bien que l'on remette en cause le fonctionnement de nos institutions, à partir du moment où la volonté est clairement exprimée et les objectifs affichés. Ensuite, on est d'accord ou pas, mais le débat est clair et loyal. En l'occurrence, tel n'est pas le cas !

Il faut lire le texte de cet article de manière précise et le mettre en regard des dispositions de l'article 24 de la Constitution aux termes desquelles le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales.

Or il est prévu de créer à côté du Sénat un organisme qui n'est pas anodin puisqu'il est présidé par M. le Premier ministre ou, en son absence, par le ministre chargé des collectivités territoriales. En outre, il a des compétences extrêmement importantes : il « peut être consulté sur la politique du Gouvernement à l'égard des collectivités territoriales et sur la programmation pluriannuelle des finances publiques » ; il « peut faire toute proposition de réforme concernant l'exercice des politiques publiques conduites par les collectivités territoriales » ; il « est consulté sur les projets de réforme concernant l'exercice des politiques conduites par les collectivités territoriales » ; il « peut être consulté, à la demande du Premier ministre, sur tout projet de loi relatif à l'organisation et aux compétences des collectivités territoriales ».

Mes chers collègues, imaginez la situation quand de la consultation sortira un avis positif sur les projets de loi relatifs aux collectivités territoriales que nous aurons ensuite à examiner. J'entends déjà le Gouvernement nous opposer l'avis de ceux qui « représentent » les collectivités territoriales... Voilà quel est le véritable but ! Il faut bien comprendre comment s'articulent les briques, les dominos de cette construction.

Pour notre part, nous ne sommes pas dupes. D'ailleurs, depuis quelques semaines, nous entendons ceux qui, au Gouvernement ou à l'Assemblée nationale, disent clairement qu'il faut supprimer le Sénat. Il suffit de lire la presse ! D'autres se contentent d'appeler à sa modernisation, comme si toute la structure institutionnelle de notre pays devait être constamment changée pour courir après la modernité. En fait, on connaît très bien le véritable but derrière ces déclarations. Ce n'est pas neutre !

Tout ce débat est très clair et, pour notre part, nous ne l'acceptons pas, parce que nous sommes attachés à l'institution sénatoriale, considérant qu'elle tout à fait essentielle, non pas simplement comme représentante des collectivités territoriales, mais comme une assemblée parlementaire ayant une plénitude de compétences. Elle en a même une de plus par rapport à l'Assemblée nationale, voulue en particulier par le président Poncelet, à l'origine de la modification de l'article 24 de la Constitution...

M. René Vandierendonck, rapporteur. Avant, il y avait des sénateurs à vie...

M. Jacques Mézard. Je vous en prie, monsieur le rapporteur, ne prenez pas les choses de cette manière, même si je suis un peu long dans mon intervention. Nous opposer ce type d'argument n'est pas très glorieux. Pourtant, vous n'êtes pas coutumier de ce genre de commentaire.

Ce n'est pas parce que je dis que le Sénat a un rôle général, et un peu plus sur les collectivités territoriales, que je me réfère aux sénateurs à vie. Je puis vous dire que beaucoup de nos collègues ont envie de prendre leur retraite compte tenu de ce qui se passe et de ce qu'ils voient. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

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

M. René Vandierendonck, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. La thèse présentée par M. Mézard est majoritaire au sein de la commission des lois.

Le rapporteur que je suis émet donc un avis favorable.

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

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Monsieur Delahaye, monsieur Mézard, je vous rappelle que nous n'aurions pas dû avoir à discuter de ce sujet maintenant, puisque le

Gouvernement n'avait proposé cette disposition que dans le troisième texte, c'est-à-dire après que l'architecture institutionnelle eût été votée.

À l'Assemblée nationale, les députés, en particulier le rapporteur, craignant que la proposition de loi du Sénat concernant l'évaluation des normes ne puisse pas passer suffisamment tôt, ont voulu reprendre ce texte, qu'on appelle aussi la proposition Doligé, Sueur, Gourault, en proposant la création du Haut Conseil des territoires, dans lequel doit figurer non seulement le président du comité des finances locales, mais aussi le président de la commission consultative d'évaluation des normes, laquelle va devenir le Conseil national d'évaluation des normes.

Donc, pour pouvoir afficher cette ambition partagée des députés et des sénateurs et l'écrire dans de bonnes conditions de droit, le rapporteur de l'Assemblée nationale a proposé de faire « remonter » les dispositions relatives au Haut Conseil des territoires dans cette première partie pour « embarquer » – si vous me permettez l'expression – les dispositions concernant les normes. Telle n'était pas l'idée de départ du Gouvernement.

Cela étant, conformément au discours prononcé le 5 octobre 2012 par le Président de la République et à la suite de l'arbitrage du Premier ministre, le Gouvernement avait effectivement décidé la création d'un Haut Conseil des territoires, qui s'inspirait directement, comme l'a rappelé avec force Mme Jacqueline Gourault, d'un rapport transpartisan et très bien documenté du Sénat. Il s'agissait de créer un lieu où discuter non pas des lois, puisque le Haut Conseil ne présente pas le caractère d'une assemblée délibérative ni parlementaire, mais des conséquences de l'application d'un texte pour les collectivités territoriales, qu'il s'agisse d'une loi, d'un décret ou d'une simple circulaire – à ce moment de notre débat, je pense aux normes sportives, par exemple : on sait que la taille d'un terrain de handball peut mettre en péril les finances d'une collectivité locale. Cette discussion associerait les représentants de l'ensemble des exécutifs des collectivités territoriales directement concernées par ce texte.

Nous nous étions donc engagés sur la voie de la création d'un lieu de discussion entre exécutifs. Ce n'est donc pas le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat qui pouvait le présider, mais, comme vous l'avez bien dit, monsieur Mézard, le chef de l'exécutif, c'est-à-dire le Premier ministre. En aucun cas, il ne pouvait s'agir d'une assemblée de parlementaires.

Cet organisme devait discuter des conséquences des différentes réformes engagées par le Gouvernement pour les collectivités locales, et nous avons évoqué à l'époque un exemple, qui avait été salué par des sénateurs appartenant à l'ancienne majorité, à savoir la réforme des rythmes scolaires : celle-ci aurait pu faire l'objet d'une discussion au sein du Haut Conseil des territoires et le ministre eût été éclairé de façon plus précise encore sur l'impact de cette mesure. (*Exclamations sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*) Nous l'avions dit entre nous, mais permettez-moi de le redire ! Vous aviez estimé à l'époque qu'il aurait effectivement fallu trouver un lieu de discussion.

Mme Sophie Primas. Nous sommes là pour ça !

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Ce lieu de discussion a existé, puisque la loi a été examinée au Parlement, mais les conséquences de cette réforme pour chaque commune ou intercommunalité – les petites, les grandes, les moyennes –, qu'elle soit située en milieu rural ou urbain, n'ont pas pu être abordées très précisément.

Nous avons suivi l'avis de Jacqueline Gourault et de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat sur ce qui nous apparaissait un élément de sagesse, ne mettant en aucun cas le Sénat en difficulté, puisque la Constitution consacre le bicamérisme. Dans le troisième projet de loi, le Gouvernement vous aurait donc proposé de suivre les conclusions de la délégation du Sénat.

Dans la mesure où les sénateurs eux-mêmes pensent que l'avis de leur délégation n'est plus juste aujourd'hui – même s'il l'a été hier, puisqu'ils l'ont voté –, le Gouvernement ne va pas « s'arc-bouter », si vous me permettez cette expression populaire, sur son projet. Dans la mesure où, entre-temps, nous allons pouvoir obtenir que le texte sur les normes soit examiné par l'Assemblée nationale – j'espère que nous y parviendrons, car Anne-Marie Escoffier y a mis beaucoup de talent et de persuasion –, nous n'avons plus besoin d'embarquer toutes les dispositions relatives aux normes dans le Haut Conseil des territoires, puisque le futur Conseil national chargé de la régulation et du contrôle des normes applicables aux collectivités locales assumera cette tâche. Le Gouvernement n'ira donc pas vous imposer un outil dont vous ne voulez pas.

M. Louis Nègre. Très bien !

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Après en avoir longuement discuté avec Anne-Marie Escoffier, le seul avis que nous puissions émettre au nom du Gouvernement est le suivant : si les députés ont proposé la création de ce Haut Conseil pour embarquer toutes les dispositions relatives aux normes, mais si cette question peut être réglée ailleurs, le Gouvernement, respectueux de son Sénat, ne va pas en faire un sujet de dissension avec les sénateurs. Nous ne réécrivons donc pas ces dispositions, mais les députés restent libres de leur choix, même si je précise que c'est bien le fait des normes et seulement ce fait qui les avait incités à faire cette proposition.

Enfin, puisque la discussion sur le Haut Conseil n'aura pas lieu, je me permets d'ajouter un avertissement : veillons à conserver le Comité des finances locales, le CFL.

M. Louis Nègre. Bien sûr !

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Même si le Haut Conseil disparaît, le CFL doit continuer à jouer tout son rôle. Je constate avec plaisir que ce CFL ne fait d'ombre à personne, puisqu'il est un lieu de discussion sur les finances locales qui contribue à éclairer le Parlement.

M. Gérard Longuet. C'est un organe spécialisé !

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Par ailleurs, nous trouverons bien des solutions pour que les exécutifs puissent discuter entre eux de telle ou telle étude d'impact.

Je m'en remets donc à la sagesse du Sénat sur ces deux amendements de suppression : il reviendra au Sénat de dire ce qu'il pense valoir le mieux pour les collectivités territoriales de France. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE et de l'UDI-UC.*)

M. René Vandierendonck, rapporteur. Très bien !

M. le président. La parole est à Mme Sophie Primas, pour explication de vote.

Mme Sophie Primas. Je voterai ces deux amendements qui tendent à supprimer l'article créant le Haut Conseil des territoires. L'analyse de M. Mézard me paraît tout à fait juste : nous assistons à une remise en cause, par petites touches, à l'occasion de la discussion de différents textes de loi pavés de bonnes intentions, de l'institution même du Sénat.

Il y a quelques jours, nous avons discuté du projet de loi tendant à interdire le cumul des mandats. La sagesse du Sénat a fait que nous avons voté en faveur du cumul d'une fonction nationale avec une seule fonction locale, mais parviendrons-nous à faire prévaloir notre point de vue ? Nous sommes en train de couper le lien entre le Parlement et le terrain. L'article 1^{er} AA crée un Haut Conseil des territoires. Petit à petit, le Sénat est dépouillé d'une partie de ses compétences et concurrencé, sur d'autres compétences, par des commissions faisant doublon avec lui.

Nous nous engageons sur la voie d'une remise en cause du bicamérisme et un peu d'honnêteté de la part du Gouvernement sur ce point ne nuirait pas à la clarté du débat. Si c'est ainsi que vous voulez changer notre Constitution, il faut en parler !

Je m'opposerai donc fermement à la création de ce Haut Conseil. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. René-Paul Savary, pour explication de vote.

M. René-Paul Savary. Cette proposition, qui revient une deuxième fois sur le tapis, me paraît sidérante. On sent véritablement une tentative de reprise en main, de mise sous tutelle des collectivités locales. Il y a un vrai manque de confiance !

Vous nous proposez aujourd'hui la création d'un Haut Conseil des territoires et, demain, vous proposerez aux départements de signer un « pacte de confiance », qui permettra de déterminer un certain nombre de points restant à éclaircir, notamment sur le plan financier.

Vous créez un échelon supplémentaire ! Nous en avons assez de ces empilements de structures. Si nous examinons de plus près la vocation de ce Haut Conseil, nous pouvons constater, à l'alinéa 15 de l'article 1^{er} AA – que M. Mézard n'a pas cité, mais qui mérite de l'être –, qu'il « est associé aux travaux d'évaluation des politiques publiques relevant des compétences décentralisées décidés par le Gouvernement ». Cela signifie-t-il qu'il n'y a pas d'évaluation des politiques publiques dans notre pays ?

M. Louis Nègre. C'est notre rôle constitutionnel !

M. René-Paul Savary. C'est au Parlement qu'il revient de veiller à l'évaluation des politiques publiques ! Il me semble grave qu'un texte de loi mette en cause cette évaluation et que l'on fasse croire à nos concitoyens que les politiques publiques ne sont pas évaluées.

Enfin, madame la ministre, le problème des collectivités locales ne tient pas à un manque de concertation, mais à la faiblesse des moyens qui leur sont alloués, vous le savez bien ! Or les projets de loi donnent moins de possibilités financières aux collectivités publiques pour assurer leurs missions, mais on veut les évaluer en parallèle, et on les menace d'un contrôle de la Cour des comptes si l'évaluation montrait que ces missions n'étaient pas assurées conformément aux orientations souhaitées.

Cessons donc de créer continuellement des échelons supplémentaires qui vont empoisonner la vie des élus locaux, sans régler les problèmes de nos concitoyens ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Dominique de Legge, pour explication de vote.

M. Dominique de Legge. J'ai bien entendu les explications assez longues et parfois un peu confuses de Mme la ministre. En effet, je ne suis pas certain qu'un développement de cinq minutes était nécessaire pour conclure en s'en remettant à la sagesse du Sénat, mais peu importe !

Vous ne nous empêcherez pas de penser qu'il existe forcément un lien entre les différents textes que vous nous soumettez. Ne pas le penser serait d'ailleurs vous faire outrage, car cela laisserait supposer que vous n'avez pas de ligne directrice.

Je ne peux pas m'empêcher de rapprocher ce texte d'un premier texte qui a modifié la composition du corps électoral pour les élections sénatoriales, faisant en sorte que moins d'élus soient désignés parmi les grands électeurs.

Je ne peux pas m'empêcher de rapprocher ce texte du texte sur le cumul des mandats. J'ai même envie de dire que la création du Haut Conseil des territoires est la réponse...

M. Gérard Longuet. La conséquence !

M. Dominique de Legge. ... au non-cumul des mandats que vous voulez nous imposer, parce qu'il n'y aurait plus de lieu de représentation des collectivités territoriales.

Ensuite, madame la ministre, vous nous dites que vous voulez un acte III de la décentralisation et que vous souhaitez introduire plus de démocratie. Mais ce Haut Conseil est présidé par le Premier ministre : si ce n'est pas une forme de recentralisation, je ne sais pas ce que c'est !

M. Éric Doligé. Très bien !

M. Dominique de Legge. Qui sont les membres de ce Haut Conseil ? Ils ne sont pas élus, mais désignés, si j'en crois le texte même du projet de loi. Et vous voulez nous faire croire que vous aspirez à davantage de démocratie, que vous vous inscrivez dans une logique de décentralisation !

Le comble, c'est l'hypocrisie qui imprègne ce texte. Vous nous dites que le Haut Conseil des territoires « peut » être consulté, mais on ne crée pas un tel organisme dans la seule éventualité de le consulter, ou alors c'est que vous ne croyez pas vous-même à son utilité ! Vous voulez nous faire croire que son avis ne sera pas obligatoirement recueilli, mais, si vous le créez, vous ne pourrez pas faire autrement que de le consulter ! Il ne faut donc pas utiliser le verbe « pouvoir », mais le verbe « devoir ». Sans doute n'avez-vous pas le courage de l'écrire, alors vous préférez utiliser le verbe « pouvoir » qui n'a pas de portée juridique.

Pour conclure, je me permettrai de vous adresser une suggestion. Vous nous dites, la main sur le cœur, que vous aimez le Sénat ; vous nous dites, la main sur le cœur, que vous respectez le Sénat ; vous nous dites, la main sur le cœur, que vous voulez écouter le Sénat. Eh bien, écoutez-le en faisant en sorte que l'on ne parle plus de ce Haut Conseil ! *(Applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

Mme Sophie Primas. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Michel Mercier, pour explication de vote.

M. Michel Mercier. J'ai écouté attentivement Mme la ministre, et il me semble que nous vivons un moment que nous pouvons savourer, car elle vient de reconnaître le rôle et le travail du Sénat. Elle nous a expliqué qu'elle renonçait à nous forcer la main sur le Haut Conseil des territoires, en s'en remettant à la sagesse du Sénat, parce que le Sénat avait su bien travailler et trouver des solutions à la question qu'elle se posait et qu'elle pensait avoir résolue en proposant la création de ce Haut Conseil : en effet, ce matin, la commis-

sion des lois a adopté la proposition de loi portant création d'un Conseil national chargé du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales.

Le travail du Sénat est donc reconnu ; certains peuvent estimer qu'il aurait dû l'être mieux ou plus vite, mais nous sommes tellement habitués à ce qu'il ne le soit plus que, lorsqu'il l'est, nous ne devons pas boudier notre plaisir.

Nous avons bien compris que Mme la ministre ne pouvait pas dire qu'elle renonçait à soutenir cet article, mais elle a déclaré qu'elle renonçait à demander le rejet de nos amendements de suppression et qu'elle s'en remettait à la sagesse du Sénat. Elle a donc accepté que le Sénat rejette l'article créant le Haut Conseil, ce qui correspond à ce que nous demandions.

Reconnaissons cet acquis, même si les choses se sont faites dans la douleur : le Gouvernement a tenu compte de l'avis du Sénat et lui a donné raison, plus vite on confirmera que nous avons eu raison, mieux ce sera ! Prenons acte de cet effort du Gouvernement, qui va faire tomber de nombreux amendements, ce qui nous permettra d'aborder plus vite le cœur du sujet ! *(Applaudissements sur quelques travées de l'UDI-UC et de l'UMP. – M. Pierre-Yves Collombat applaudit également.)*

M. le président. La parole est à M. Louis Nègre, pour explication de vote.

M. Louis Nègre. Vous l'avez dit, madame la ministre, la création de ce Haut Conseil partait d'un bon sentiment, mais vous savez aussi que l'enfer est souvent pavé de bonnes intentions ! Trois arguments au moins nous empêchent d'accepter cette création et justifient notre non catégorique.

Tout d'abord, ce Haut Conseil ferait évidemment doublon avec le Sénat. Quand j'ai évoqué sa création en discutant avec d'autres élus, ils m'ont tout de suite dit que ce serait un « Sénat bis ». Le message envoyé est catastrophique pour notre assemblée.

Ensuite, cette création est l'expression d'un manque de confiance du Gouvernement à l'égard du Sénat : il est dommage que l'exécutif ne tienne pas davantage compte des assemblées.

Enfin, cette création amorce une véritable descente aux enfers pour le Sénat. En effet, si l'on examine la composition de l'assemblée plénière de ce Haut Conseil ou de la commission permanente, on trouve beaucoup de monde, mais seulement une petite minorité de sénateurs : six sur soixante-dix membres ! Sommes-nous devenus inutiles à ce point ?

Madame la ministre, je vois qu'il n'est nul besoin de vous demander : « Mais où sont les neiges d'antan ? ». En effet, l'ancienne sénatrice que vous êtes s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée, et je vous en remercie. Cela confirme que notre analyse était exacte.

En tout état de cause, je suis très heureux de constater que le Gouvernement s'incline devant la sagesse du Sénat ! *(Applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

M. le président. La parole est à M. François Fortassin, pour explication de vote.

M. François Fortassin. Mon collègue Michel Mercier m'ayant en quelque sorte ôté les mots de la bouche, mon intervention sera brève !

Le mot de sagesse prend aujourd'hui tout son sens, ce qui prouve la qualité de nos débats. Il faudra s'en souvenir.

Pour conclure, j'émettrai une opinion toute personnelle, mais qui se trouvera peut-être partagée par certains : la vraie sagesse ne consisterait-elle pas à passer au vote le plus rapide-

ment possible? (*Sourires et applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard, pour explication de vote.

M. Jacques Mézard. Ce qui est rare est cher! Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat: nous y sommes extrêmement sensibles.

Nous avons mis le doigt là où ça fait mal. Nous avons montré quel était l'objectif visé, mais je ne doute pas que nous devrions essayer d'autres charges...

Un certain nombre de projets étaient – et sont toujours – étroitement imbriqués à celui-ci. Ce qui a été dit sur la composition ou sur le fonctionnement du Haut Conseil des territoires est parfaitement clair: il s'agissait de mettre en place un substitut au Sénat pour assurer la représentation des collectivités territoriales. C'est du reste logique, car un Sénat qui ne comptera plus un seul maire ni aucun adjoint de président d'exécutif ne pourra plus sérieusement prétendre assurer la représentation des collectivités territoriales!

Aujourd'hui, nous sommes satisfaits que le Gouvernement entende le Sénat. Toutefois, il serait bon que ce message de sagesse perdure à l'Assemblée nationale, afin que l'on ne voie pas resurgir ce monstre institutionnel, dont on connaît malheureusement le véritable objectif. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Peyronnet, pour explication de vote.

M. Jean-Claude Peyronnet. Après ce concert unanime, je ferai entendre une musique quelque peu différente.

Comme souvent, l'histoire éclaire les situations. Le procès qui est fait au Gouvernement de vouloir supprimer le Sénat est un mauvais procès.

Je rappelle que l'instance qu'il s'agit de créer ici a été demandée par des élus.

M. Louis Nègre. Pas par nous!

M. Jean-Claude Peyronnet. Le projet a même été longtemps soutenu par une association d'élus.

En effet, il existe une instance pour consulter les élus sur les finances – vous la connaissez tous, mes chers collègues; il existe également une instance pour consulter les élus sur les questions de personnel, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le CSFPT; mais il n'existe pas d'instance comparable pour les textes réglementaires et les normes. Les élus ont d'ailleurs beaucoup critiqué le manque d'études d'impact en matière d'arrêtés, de décrets ou de circulaires, notamment.

Il est bien possible que la forme prise par l'institution proposée aujourd'hui ne soit pas satisfaisante, que ses attributions soient trop larges ou que sa composition ne soit pas satisfaisante.

Néanmoins, ne faisons pas un procès d'intention au Gouvernement! Il ne s'agit nullement pour lui de remettre en cause le Sénat. Il veut seulement mettre en place une instance qui permettra aux élus, en particulier aux exécutifs, de débattre des questions de normes, de règlements et de circulaires.

Je rappelle que le Sénat n'est pas compétent pour examiner les textes réglementaires. Sans Haut Conseil des territoires, il nous manquera donc nécessairement quelque chose! (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste.*)

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée auprès de la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, chargée de la décentralisation. Je reprendrai à mon compte les propos de Mme Lebranchu tout à l'heure et j'insisterai à mon tour sur l'intérêt de mener des débats posés. Le Gouvernement a été sur cette question philosophe au sens premier du terme, c'est-à-dire ami de la sagesse.

M. René Vandierendonck, rapporteur. C'est vrai!

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. C'est à ce titre que j'en appelle de nouveau à la sagesse du Sénat.

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n° 174 rectifié et 355 rectifié.

J'ai été saisi de deux demandes de scrutin public émanant, l'une, du groupe de l'UDI-UC, et, l'autre, du groupe du RDSE.

Je rappelle que l'avis de la commission est favorable et que le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

(*Il est procédé au dépouillement du scrutin.*)

M. le président. Voici le résultat du scrutin n° 3:

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

Le Sénat a adopté. (*Bravo! et applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. Philippe Dallier. C'est un triomphe!

M. le président. En conséquence, les amendements n° 21, 288, 394, 24, 291, 26, 293, 25, 292, 591, 395, 396, 397, 31, 398, 33, 22, 289, 399, 23, 290, 98, 592, 32, 400, 99, 401, 27, 294, 175 rectifié, 509 rectifié, 28, 295, 551 rectifié *bis*, 510 rectifié, 192 rectifié, 299, 354 et 511 rectifié n'ont plus d'objet.

Toutefois, pour la bonne information du Sénat, j'en rappelle les termes.

Les amendements n° 21 et 288 étaient identiques.

L'amendement n° 21 était présenté par Mlle Joissains.

L'amendement n° 288 était présenté par MM. Guérini, Pavinelli et Andreoni.

Ces deux amendements étaient ainsi libellés:

Alinéa 6

Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

« La Présidence de la Haute Autorité des territoires est exercée annuellement et tour à tour par un membre de chaque collègue. En cas d'empêchement du Président, il est présidé...

Les sept amendements suivants faisaient l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 394, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, était ainsi libellé :

I. – Alinéa 9

Remplacer les mots :

Peut être

par le mot :

Est

II. – Alinéa 13

Remplacer les mots :

Peut être consulté, à la demande du Premier Ministre,

par les mots :

Est consulté

III. – Alinéa 14

Remplacer les mots :

Peut être

par le mot :

Est

Les amendements n° 24 et 291 étaient identiques.

L'amendement n° 24 était présenté par Mlle Joissains.

L'amendement n° 291 était présenté par MM. Guérini, Povinelli et Andreoni.

Ces deux amendements étaient ainsi libellés :

Alinéa 9

Remplacer les mots :

Peut être

par les mots :

Doit être

Les amendements n° 26 et 293 étaient identiques.

L'amendement n° 26 était présenté par Mlle Joissains.

L'amendement n° 293 était présenté par MM. Guérini, Povinelli et Andreoni.

Ces deux amendements étaient ainsi libellés :

Alinéa 13

Supprimer les mots :

, à la demande du Premier ministre,

Les amendements n° 25 et 292 étaient identiques.

L'amendement n° 25 était présenté par Mlle Joissains.

L'amendement n° 292 était présenté par MM. Guérini, Povinelli et Andreoni.

Ces deux amendements étaient ainsi libellés :

Alinéa 14

Remplacer les mots :

Peut être

par les mots :

Doit être

L'amendement n° 591, présenté par M. Vandierendonck, au nom de la commission des lois, était ainsi libellé :

Alinéa 10

Remplacer le mot :

faire

par le mot :

formuler

L'amendement n° 395, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, était ainsi libellé :

Alinéa 16

Supprimer cet alinéa.

L'amendement n° 396, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, était ainsi libellé :

Après l'alinéa 16

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« ...° Le Haut Conseil des territoires peut associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté. Il peut solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme, notamment celui des organisations syndicales représentatives au plan national des personnels de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics.

L'amendement n° 397, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, était ainsi libellé :

Alinéas 18 et 19

Rédiger ainsi ces alinéas :

« 1° Un député de chaque groupe parlementaire, désigné par l'Assemblée nationale ;

« 2° Un sénateur de chaque groupe parlementaire, désigné par le Sénat ;

Les huit amendements suivants faisaient l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 31, présenté par M. Hyst, était ainsi libellé :

Alinéas 20 à 23

Remplacer ces alinéas par trois alinéas ainsi rédigés :

« 3° Six présidents de conseil régional désignés par l'Association des régions de France ;

« 4° Six présidents de conseil départemental désignés par l'Assemblée des départements de France ;

« 5° Douze maires et représentants d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont au moins quatre représentants d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité

propre désignés par l'Association des maires de France, selon des strates démographiques et des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre précisées par décret ;

L'amendement n° 398, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, était ainsi libellé :

I. – Alinéa 20

Remplacer le mot :

Neuf

par le mot :

Cinq

II. – Alinéa 22

Remplacer le mot :

Dix-huit

par le mot :

Vingt-deux

L'amendement n° 33, présenté par M. Hyst, était ainsi libellé :

Alinéas 22 et 23

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

« 5° Vingt-sept maires et représentants d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont au moins neuf représentants d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, désignés par l'Association des maires de France selon des strates démographiques et des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre précisées par décret ;

Les amendements n°s 22 et 289 étaient identiques.

L'amendement n° 22 était présenté par Mlle Joissains.

L'amendement n° 289 était présenté par MM. Guérini, Povinelli et Andreoni.

Ces deux amendements étaient ainsi libellés :

Alinéa 22

Rédiger ainsi cet alinéa :

« 5° Dix-huit maires désignés par l'Association des maires de France ;

L'amendement n° 399, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, était ainsi libellé :

I. – Alinéa 22

Après le mot :

maires

rédiger ainsi la fin de cet alinéa :

désignés par l'Association des maires de France ;

II. – Alinéa 23

Après le mot :

propre

rédiger ainsi la fin de cet alinéa :

désignés par l'Association des maires de France ;

Les amendements n°s 23 et 290 étaient identiques.

L'amendement n° 23 était présenté par Mlle Joissains.

L'amendement n° 290 était présenté par MM. Guérini, Povinelli et Andreoni.

Ces deux amendements étaient ainsi libellés :

Alinéa 23

Rédiger ainsi cet alinéa :

« 6° Neuf représentants des établissements publics de coopération intercommunale désignés par les associations représentatives des établissements publics de coopération intercommunale ;

L'amendement n° 98, présenté par MM. Hyst et Cambon, était ainsi libellé :

Après l'alinéa 23

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« ...° Neuf représentants des groupements de collectivités territoriales exerçant une compétence visée à l'article L. 5211-61 ;

L'amendement n° 592, présenté par M. Vandierendonck, au nom de la commission des lois, était ainsi libellé :

Alinéa 25

Après les mots :

En qualité de membres de droit, les présidents

insérer les mots :

de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation,

Les deux amendements suivants faisaient l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 32, présenté par M. Hyst, était ainsi libellé :

Alinéas 33 et 34

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

« 5° Six maires et représentants d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dont au moins deux représentants d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

L'amendement n° 400, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, était ainsi libellé :

Alinéa 33

Remplacer le mot :

Quatre

par le mot :

Six

L'amendement n° 99, présenté par MM. Hyst et Cambon, était ainsi libellé :

Après l'alinéa 34

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« ...° Deux représentants des groupements de collectivités territoriales exerçant une compétence visée à l'article L. 5211-61 ;

Les trois amendements suivants faisaient l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 401, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, était ainsi libellé :

I. – Après l'alinéa 35

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Les membres de la formation permanente sont élus, en son sein, par la formation plénière.

II. – Alinéa 36

Remplacer le mot :

désignés

par le mot :

élus

Les amendements n° 27 et 294 étaient identiques.

L'amendement n° 27 était présenté par Mlle Joissains.

L'amendement n° 294 était présenté par MM. Guérini, Povinelli et Andreoni.

Ces deux amendements étaient ainsi libellés :

Alinéa 36

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Les membres de la formation permanente du Haut Conseil des territoires sont désignés dans chaque collège par leurs pairs.

L'amendement n° 175 rectifié, présenté par MM. Delahaye et Pozzo di Borgo, était ainsi libellé :

Alinéa 37

Compléter cet alinéa par les mots :

et ne percevront aucune indemnité à ce titre

L'amendement n° 509 rectifié, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste, était ainsi libellé :

Alinéa 40

Compléter cet alinéa par les mots :

, dans le respect de l'objectif constitutionnel de parité énoncé au deuxième alinéa de l'article premier de la Constitution.

Les deux amendements suivants étaient identiques.

L'amendement n° 28 était présenté par Mlle Joissains.

L'amendement n° 295 était présenté par MM. Guérini, Povinelli et Andreoni.

Ces deux amendements étaient ainsi libellés :

Alinéa 41

Remplacer les mots :

Premier ministre

par les mots :

Président du Haut Conseil des territoires

L'amendement n° 551 rectifié *bis*, présenté par MM. Vincent, Delebarre et Ries, était ainsi libellé :

Alinéa 42, seconde phrase

Après les mots :

maires de France

insérer les mots :

ainsi que l'ensemble des présidents d'associations nationales d'élus

L'amendement n° 510 rectifié, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste, était ainsi libellé :

Alinéa 43

Compléter cet alinéa par les mots :

, dont la composition tend à la parité.

Les quatre amendements suivants faisaient l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 192 rectifié, présenté par MM. Dallier, Ferrand, Belot, Cambon, Cointat, Delattre, Guerriau, Grignon, Karoutchi et Laufoaulu et Mmes Primas et Sittler, était ainsi libellé :

Alinéas 46 à 48

Supprimer ces alinéas.

L'amendement n° 299, présenté par MM. Patriat, Besson et Fauconnier, était ainsi libellé :

Alinéa 47, première phrase

Rédiger ainsi cette phrase :

Composé de fonctionnaires de l'État et des collectivités à part égale, l'observatoire de la gestion publique locale est chargé de collecter des données sur la gestion des collectivités territoriales et d'assurer le traitement de ces données, leur mise à disposition et la diffusion de ces travaux afin de favoriser l'information et le développement de bonnes pratiques.

L'amendement n° 354, présenté par MM. Delebarre et Ries, Mme Meunier et M. Vincent, était ainsi libellé :

Alinéa 47, première phrase

Rédiger ainsi cette phrase :

Composé à part égale de fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, l'observatoire de la gestion publique locale est chargé de collecter des données sur la gestion des collectivités territoriales, d'assurer le traitement de ces données et d'assurer leur mise à disposition, leur traitement et la diffusion de ces travaux afin de favoriser l'information et le développement de bonnes pratiques.

L'amendement n° 511 rectifié, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste, était ainsi libellé :

Alinéa 48

Compléter cet alinéa par les mots :

, en respectant l'objectif constitutionnel de parité.

Article 1^{er} ABA
(Supprimé)

Article 1^{er} AB
(Non modifié)

- ① Le chapitre II du titre III du livre I^{er} du code des juridictions financières est complété par un article L. 132-7 ainsi rédigé :
- ② « Art. L. 132-7. – La Cour des comptes établit chaque année un rapport portant sur la situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport est remis au Parlement et au Gouvernement. Le premier président le présente devant le Haut Conseil des territoires ou sa formation spécialisée constituée par le comité des finances locales.
- ③ « Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques prévu au 3^o de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est présenté par le premier président de la Cour des comptes devant le Haut Conseil des territoires ou sa formation spécialisée constituée par le comité des finances locales, après sa remise au Parlement. »

M. le président. La parole est à M. Christian Favier, sur l'article.

M. Christian Favier. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, les craintes que nous avons formulées lors de l'examen de l'article 1^{er} AA à propos des missions de l'observatoire de la gestion publique sont renforcées par l'article 1^{er} AB.

Il est symbolique que tout de suite après un article portant sur la nécessaire concertation entre les collectivités territoriales et l'État, ainsi que sur la valorisation des bonnes pratiques dans nos territoires soit soumis à notre vote une disposition renforçant le contrôle financier de nos collectivités !

L'effet est clair : c'est en fait un soutien explicite aux différents rapports de ces derniers mois dénonçant les dépenses excessives des collectivités. Ce point présage mal des suites de nos travaux.

Loin de nous l'idée que les collectivités auraient le droit de faire n'importe quoi avec l'argent public. Nous ne sommes pas laxistes sur ce terrain. Je me permettrai de rappeler que nos collègues de l'époque, membres de notre groupe, ont soutenu la mise en place des chambres régionales des comptes en même temps qu'ils adoptaient les lois de décentralisation portant le beau nom de « droits et libertés locales ».

Cela dit, pourquoi inscrire dans la loi la nécessité d'un rapport sur la situation financière des collectivités territoriales alors que la Cour des comptes n'a pas besoin de l'autorisation de la loi pour faire des rapports ? J'en veux pour preuve qu'un rapport sur ce sujet est annoncé.

De plus, ce nouveau rapport ne constituera-t-il pas un doublon avec celui sur les finances publiques, dont il est fait mention au deuxième alinéa, qui pour répondre aux exigences de l'Union européenne doit prendre en compte aussi l'état financier des collectivités territoriales ?

Compte tenu de cette insistance laissant à penser que les élus locaux doivent être contrôlés en permanence pour éviter qu'ils ne fassent n'importe quoi, nous ne voterons pas cet article.

M. le président. L'amendement n° 356 rectifié, présenté par MM. Mézard, Collombat, Alfonsi, Barbier, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Chevènement, Collin, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Placade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. Cet amendement vise à tirer la conséquence du vote que le Sénat vient d'émettre.

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

M. René Vandierendonck, rapporteur. La commission avait émis un avis défavorable. Néanmoins, il me semble que, par cohérence avec le vote précédent, l'alinéa 3 de cet article doit être supprimé.

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Par la force des choses, le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hyst, pour explication de vote.

M. Jean-Jacques Hyst. Cet amendement est incomplet. Selon moi, il faudrait également supprimer la dernière phrase de l'alinéa 2, qui vise le Haut Conseil des territoires que nous n'avons pas créé.

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. En effet, la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 2 s'impose également, par coordination.

M. le président. Monsieur Mézard, acceptez-vous de rectifier votre amendement dans le sens suggéré par M. Hyst ?

M. Jacques Mézard. Tout à fait, monsieur le président.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 356 rectifié *bis*, présenté par MM. Mézard, Collombat, Alfonsi, Barbier, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Chevènement, Collin, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Placade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi, et qui est ainsi libellé :

I.- Alinéa 2, dernière phrase

Supprimer cette phrase.

II.- Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

Je le mets aux voix.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er} AB, modifié.

(L'article 1^{er} AB est adopté.)

Chapitre I^{er}

LE RÉTABLISSEMENT DE LA CLAUSE DE
COMPÉTENCE GÉNÉRALE

Article 1^{er} A
(Supprimé)

M. le président. L'amendement n° 402, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

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

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

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

La parole est à M. Christian Favier.

M. Christian Favier. Cet amendement vise à reprendre deux articles adoptés en première lecture, l'un par le Sénat, l'autre par l'Assemblée nationale, nous permettant ainsi de rappeler des principes auxquels nous tenons tellement que nous les avons inscrits dans notre Constitution.

Les deux premiers alinéas de cet article visent à souligner la place essentielle de nos communes et le rôle spécifique de nos intercommunalités. À quelques virgules près, ils avaient été adoptés par la Haute Assemblée.

Le dernier alinéa de l'article reprend, quant à lui, le texte adopté à l'Assemblée nationale sur l'autonomie financière des collectivités territoriales et les nécessaires compensations qui doivent accompagner les transferts de compétences de l'État.

La disposition adoptée par le Sénat prendrait donc place au début de l'article que nous vous proposons. Elle avait été profondément modifiée par l'Assemblée nationale, laquelle avait prévu l'instauration d'une libre administration en faveur des EPCI, ce qui est contraire au statut de ces derniers. C'est donc à bon droit que notre commission propose de supprimer cet article.

En revanche, je me demande pour quelle raison l'article sur l'autonomie financière a été supprimé, alors que cette question est sensible, qu'elle est au cœur de ce débat et des exigences qui préoccupent tous les élus, quelle que soit leur sensibilité politique.

Certes, nous entendons bien l'argument selon lequel cet article, parce qu'il est dépourvu de toute valeur normative et qu'il ne fait que réaffirmer un principe constitutionnel impératif, est inutile. Il sera certainement repris par M. le rapporteur et Mme la ministre lorsqu'ils donneront leur avis sur cet amendement. Néanmoins, cela ne retire rien à sa portée, qui est de réaffirmer des principes et valeurs.

Par ailleurs, il n'est pas rare que certaines lois « oublient » la Constitution ; c'est alors au Conseil constitutionnel de nous la rappeler. Cependant, nous le savons, il arrive qu'il ne soit pas saisi, et des textes peuvent alors être inconstitutionnels.

Rappeler la Constitution n'est donc pas interdit, surtout quand le texte examiné « flirte » avec la ligne jaune – c'est le moins que l'on puisse dire ! – s'agissant de la libre administration des collectivités territoriales, de l'égalité des citoyens et des solidarités nationales.

Enfin, si nous devons gommer dans les lois, y compris celle-ci, tous les articles ou paragraphes sans portée normative, les textes seraient beaucoup plus courts !

Pour toutes ces raisons, et pour bien d'autres encore qui tiennent à notre attachement aux collectivités territoriales et à la commune en particulier – j'ai cru comprendre que c'était une valeur partagée sur l'ensemble de ces traversées –, nous vous demandons, mes chers collègues, d'adopter cet amendement.

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

M. René Vandierendonck, rapporteur. Je comprends bien la motivation politique de M. Favier, mais le rapporteur de la commission des lois ne peut faire que du droit !

Cette disposition est purement déclamatoire : elle ne doit donc pas figurer dans ce texte.

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Le Gouvernement est très sensible à la place et au rôle des communes au sein de l'intercommunalité. Néanmoins, comme vient de le rappeler M. le rapporteur, il n'est question ici que de rappeler une disposition excellente qui figure déjà dans le code général des collectivités territoriales.

Dans ces conditions, le Gouvernement ne voit pas l'intérêt de réaffirmer ce qui est déjà écrit par ailleurs et souhaite le retrait de cet amendement.

M. le président. Monsieur Favier, l'amendement n° 402 est-il maintenu ?

M. Christian Favier. Oui, je le maintiens, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. Louis Nègre, pour explication de vote.

M. Louis Nègre. Cet amendement a un intérêt déclaratif, mais nous n'allons pas reprendre une disposition qui figure déjà dans le code général des collectivités territoriales.

Je souhaitais simplement intervenir pour rappeler à M. Favier que, dans une métropole – la mienne est la plus intégrée qui soit à ce jour en France ! –, on peut avoir une charte interne précisant les principes que vous avez rappelés. L'un n'empêche donc pas l'autre.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 402.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article demeure supprimé.

Article 1^{er} B (Supprimé)

.....

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 403, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

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

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

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

La parole est à M. Christian Favier.

M. Christian Favier. Par cet amendement, nous souhaitons tout particulièrement insister sur la place et le rôle des citoyens dans les évolutions institutionnelles locales et dans les grands axes stratégiques de développement, en donnant aux communes une compétence particulière dans l'organisation des débats sur ces grands enjeux.

Deux événements ont suscité cet amendement.

Le premier, bien sûr, tient à ce texte même qui crée une nouvelle collectivité territoriale, « la métropole de Lyon ». On passe par la loi pour éviter de s'en remettre au suffrage des citoyens. L'expérience alsacienne a dû faire peur à certains...

Le peuple fait d'ailleurs si peur que, pour éviter qu'il ne donne son avis sur de futurs bricolages institutionnels de type « La grande Alsace », un amendement a été adopté à l'Assemblée nationale pour retirer l'obligation référendaire dans de telles circonstances. Les élus alsaciens auraient ainsi pu mettre en œuvre leur projet contre l'avis de leur population.

Aussi, nous sommes heureux que la commission ait décidé de retirer cet article, notamment à notre demande. Nous espérons que les choses en resteront là, c'est-à-dire que le Sénat suivra l'avis de la commission et que Mme la ministre défendra ensuite cette position devant l'Assemblée nationale. Cette alerte nous amène donc à insister pour que le peuple, dans nos territoires, puisse toujours donner son avis sur les changements de périmètre de toutes les collectivisés territoriales, en toutes circonstances.

Le second évènement qui justifie la partie de notre amendement relative à la consultation des habitants sur les projets régionaux stratégiques est la grande consultation organisée autour du projet de Grand Paris Express. Ce fut un grand moment de démocratie dans notre région, qui a réuni plus de 20 000 personnes et qui n'aurait pu être organisé sans l'investissement et la responsabilité des communes.

Mes chers collègues, c'est pour que de telles consultations puissent se reproduire ailleurs, sans avoir besoin de passer par l'État, que nous vous proposons cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 380 rectifié, présenté par MM. Collombat, Mézard, Alfonsi, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Collin et Fortassin, Mme Laborde et MM. Plancade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi, est ainsi libellé :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

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

La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

M. Pierre-Yves Collombat. J'ai bien conscience que mon amendement, qui vise à reprendre un article ajouté par l'Assemblée nationale, ne prospérera pas. Il tend à rappeler que l'autonomie financière des collectivités territoriales est

une garantie constitutionnelle. Il faut donc veiller au respect de ce principe, ainsi qu'à celui de la compensation des transferts de compétences.

Mon amendement est peut-être quelque peu déclamatoire, mais il est bon de rappeler ces principes de temps en temps !

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

M. René Vandierendonck, rapporteur. J'émettrai le même avis que sur l'amendement précédent. Je comprends les motivations des auteurs de ces propositions. Cependant, d'un point de vue juridique, la commission ne peut être favorable.

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Le Gouvernement souhaite le retrait de ces deux amendements, le premier parce qu'il est exclusivement déclamatoire, même si l'on comprend bien l'intention de son auteur, et le second parce que ses dispositions mettent en jeu l'application de la Constitution, qui est une règle du jeu impérative. Il serait inutile de rappeler cette disposition et d'alourdir le présent texte.

M. le président. Monsieur Favier, l'amendement n° 403 est-il maintenu ?

M. Christian Favier. Oui, je le maintiens, monsieur le président.

M. le président. Monsieur Collombat, l'amendement n° 380 rectifié est-il maintenu ?

M. Pierre-Yves Collombat. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 380 rectifié est retiré.

La parole est à M. Philippe Dallier, pour explication de vote sur l'amendement n° 403.

M. Philippe Dallier. Nos collègues du groupe CRC auraient peut-être dû aller plus loin. En effet, ils ne visent que la création d'une nouvelle collectivité territoriale. Pourquoi ne pas viser aussi la mise en place d'un EPCI ?

S'il faut consulter par voie référendaire à tout bout de champ les habitants des communes concernées par toute modification, alors il faut aller jusqu'au bout de la logique !

Mme Éliane Assassi. On l'a fait en Seine-Saint-Denis !

M. Philippe Dallier. De la sorte, nous serons assurés qu'il ne se passera plus rien, ou presque, nulle part !

Il est vrai que l'exemple alsacien en a traumatisé plus d'un, et je dois dire que j'en faisais partie. J'étais persuadé, puisque les élus étaient *a priori* majoritairement d'accord – c'est en tout cas ce qu'on nous disait ! –, que les choses se passeraient bien. Patatras, ce ne fut pas le cas !

Pour autant, inscrire dans la loi qu'il est obligatoire de consulter les citoyens chaque fois qu'on touche à une collectivité territoriale ne me semble pas être une bonne idée.

M. le président. La parole est à M. René-Paul Savary, pour explication de vote.

M. René-Paul Savary. Je m'associe aux propos de M. Dallier.

Lors de l'examen des articles suivants, nous verrons que d'autres collectivités ne sont pas forcément consultées lorsqu'il y a des modifications de périmètre. Nous proposerons des amendements visant à prévoir que, dans ces cas, les départements et les régions soient consultés, car cela nous paraît essentiel. Cette compétence générale d'aménagement du territoire doit être largement partagée. Les politiques de

ces collectivités se déclinent sur les territoires en fonction de la taille des EPCI. Il est donc tout à fait légitime d'avoir une logique de complémentarité.

Je saisis l'occasion de cette intervention pour revenir sur l'amendement qui vient d'être retiré. Son objet était de réaffirmer le principe constitutionnel de l'autonomie financière des collectivités territoriales et d'assurer la « compensation financière réelle » de l'État en cas de transfert de compétences.

Ces termes sont mal choisis : dans nombre de cas, le transfert se fait à l'euro près, à la date où la compétence a été transférée. Cela ne correspond nullement à une compensation financière réelle du transfert de compétences !

Madame le ministre, si cela avait été le cas pour les allocations de solidarité – je pense à l'APA ou au RSA – je m'en serais rendu compte. C'est un leurre ! Des solutions doivent être trouvées, et le Gouvernement en a d'ailleurs déjà proposé certaines pour compenser en partie cette surcharge du coût des prestations sociales.

Cet amendement avait pour objet de rappeler des principes inscrits dans la Constitution, mais qui ne correspondent pas du tout à la réalité budgétaire et financière que connaissent nos collectivités.

M. le président. La parole est à M. Bruno Sido, pour explication de vote.

M. Bruno Sido. Monsieur Favier, vouloir que les collectivités se prononcent sur la modification de périmètre est en soi une bonne idée. Néanmoins, j'aimerais vous relater un cas qui s'est passé dans mon département.

Nous voulions créer une commune nouvelle qui impliquait le mariage de deux communes, car aucun des 17 habitants de l'une d'entre elles ne voulait siéger au conseil municipal. Malheureusement, cela impliquait un changement de canton et, par conséquent, la nécessité de demander l'avis du conseil général et du Conseil d'État, lequel a pris tout son temps. La commune nouvelle a failli ne pas pouvoir être créée dans le délai d'un an avant les élections municipales !

Il faut savoir raison garder. Quelquefois, nous devons aller de l'avant sans demander l'avis de toutes les parties concernées. Je suis favorable aux référendums en général – dans le cas d'espèce, il se serait très bien passé, puisque tout le monde était d'accord –, mais à force d'ajouter des conditions, on finira par ne plus pouvoir rien faire !

À l'inverse de ce que disait notre collègue Favier, j'estime qu'il ne faut aller ni trop loin dans un sens ni trop loin dans l'autre.

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Je ne vais pas reprendre le débat qui vient d'avoir lieu. Je tiens simplement à revenir sur la question de la compensation financière.

Aux termes de l'article 72-2 de la Constitution, il est prévu que le transfert de compétences implique le transfert de ressources correspondantes à l'instant *t*. La discussion a ensuite lieu au moment de l'examen du projet de loi de finances.

Je saisis l'occasion de ce débat pour insister sur le travail qui a été fait ces derniers mois sur cette question, sur cet effet ciseau que nous avons constaté s'agissant des allocations de solidarité. Nous en trouverons la traduction très claire dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014. C'est une règle

absolue qui s'applique depuis la mise en place du dispositif d'application du transfert de compétences au transfert de ressources.

M. le président. La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, pour explication de vote.

M. Pierre-Yves Collombat. Madame la ministre, si j'ai retiré mon amendement, permettez-moi tout de même de vous dire que le système, tel qu'il est inscrit dans la Constitution, est, pour parler vulgairement, une arnaque ! (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*)

Non seulement les dépenses suscitées par les compétences transférées évoluent de façon exponentielle, mais la compensation a aussi tendance à baisser, non pas en valeur absolue, mais en pourcentage, comme on l'a constaté s'agissant de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Quand on veut la confiance, il ne faut pas tenir un double discours ! Et cela vaut également en matière d'intercommunalité ou à propos de tel ou tel haut conseil... Il est très malin de recourir au double langage, mais une telle attitude entame la confiance que l'on peut avoir dans la parole de l'État. Avouons que c'est quelque peu regrettable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 403.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'article demeure supprimé.

.....

Article 2

- ① I. – Le code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de l'article 73 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, est ainsi modifié :
- ② 1° A L'article L. 2112-6 est ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 2112-6.* – Tout projet de modification des limites territoriales des communes est soumis à l'avis du conseil général, qui se prononce dans un délai de six semaines à compter de sa saisine. À l'expiration de ce délai, son avis est réputé rendu. » ;
- ④ 1° L'article L. 3211-1 est ainsi rédigé :
- ⑤ « *Art. L. 3211-1.* – Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département.
- ⑥ « Il statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi.
- ⑦ « Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes » ;
- ⑧ 2° Les deux premiers alinéas de l'article L. 4221-1 sont remplacés par quatre alinéas ainsi rédigés :
- ⑨ « Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région.
- ⑩ « Il statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et sur tous les objets d'intérêt régional dont il est saisi.
- ⑪ « Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire, ainsi que pour

assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes.

- ⑫ « Il prend en compte la stratégie de développement économique et d'innovation arrêtée par les métropoles, ou la Métropole de Lyon en région Rhône-Alpes, sur leur territoire. » ;
- ⑬ 3° L'article L. 4433-1 est ainsi rédigé :
- ⑭ « Art. L. 4433-1. – Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région.
- ⑮ « Il statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et sur tous les objets d'intérêt régional dont il est saisi.
- ⑯ « Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. » ;
- ⑰ 4° Les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 1111-4 sont supprimés ;
- ⑱ 5° À la fin du premier alinéa de l'article L. 1111-8, les mots : « , qu'il s'agisse d'une compétence exclusive ou d'une compétence partagée » sont supprimés ;
- ⑲ 6° Après le même article L. 1111-8, il est inséré un article L. 1111-8-1 ainsi rédigé :
- ⑳ « Art. L. 1111-8-1. – Sauf lorsque sont en cause des intérêts nationaux et dans les domaines prévus par la loi, l'État peut déléguer par convention à une collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui en fait la demande l'exercice de certaines de ses compétences.
- ㉑ « Les compétences déléguées en application du présent article sont exercées au nom et pour le compte de l'État.
- ㉒ « Aucune compétence déléguée ne peut porter sur l'exercice de missions de contrôle confiées aux services de l'État par les lois et règlements.
- ㉓ « La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui souhaite exercer une compétence déléguée par l'État soumet sa demande pour avis à la conférence territoriale de l'action publique. La demande et l'avis de la conférence territoriale sont transmis aux ministres concernés par le représentant de l'État dans la région.
- ㉔ « Lorsque la demande de délégation est acceptée, un projet de convention est communiqué à la collectivité territoriale ou à l'établissement public demandeur dans un délai d'un an à compter de la transmission de sa demande.
- ㉕ « La délégation est décidée par décret. La convention prévue au premier alinéa en fixe la durée, définit les objectifs à atteindre, précise les moyens mis en œuvre ainsi que les modalités de contrôle de l'État sur la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'État. »

⑳ II. – (*Non modifié*)

M. le président. L'amendement n° 138, présenté par M. Maurey, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Yves Détraigne.

M. Yves Détraigne. Nous considérons que la loi du 16 décembre 2010 a permis d'aboutir à un équilibre acceptable en termes de compétences et, par ailleurs, que le rétablissement de la clause générale de compétence ne serait que symbolique au vu des moyens dont disposent les collectivités locales et, plus encore, des moyens dont elles disposeront dans le futur, puisque, malheureusement, les dotations se réduisent.

C'est pourquoi nous demandons la suppression de cet article.

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

M. René Vandierendonck, rapporteur. Mes chers collègues, vous vous souvenez du débat que nous avons eu en première lecture : il a montré le caractère artificiel, interstitiel de ce qui reste de la clause générale de compétence.

Permettez-moi de vous faire une confidence : à cette heure de la journée, je ne suis pas loin de penser que la question des blocs de compétences pourrait elle aussi être posée...

Toutefois, la complexité étant de mise dans notre système (*Sourires.*), la commission émet un avis défavorable sur cet amendement.

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Il faut tenir compte de la réalité du terrain. Si la clause générale de compétence a été rejetée par beaucoup, son rétablissement a été demandé par un nombre au moins aussi important d'élus.

À la vérité, la clause générale de compétence a pour corollaire que nous réfléchissions à la façon de l'organiser, de lui donner du sens, de la cohérence. Comment faire en sorte que ce qui pourrait ressembler à de la complexité et de la désorganisation devienne, au contraire, organisation et ordre ?

C'est ce à quoi nous nous employons. Nous y avons d'ailleurs travaillé tous ensemble dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique.

Dans ces conditions, le Gouvernement ne peut qu'être défavorable à l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Bruno Sido, pour explication de vote.

M. Bruno Sido. Il me semble que les auteurs de cet amendement méconnaissent les mécanismes qui président aux décisions qui sont prises sur nos territoires : chaque fois que l'État, la région ou n'importe qui d'ailleurs veut engager une action, il s'adresse au département ! Supprimer la clause générale de compétences impliquerait de faire la liste de toutes les compétences existantes. Or on en oublierait toujours !

Dans ces conditions, on est bien obligés de rétablir cette clause. La réalité quotidienne le justifie, surtout, d'ailleurs, dans les départements ruraux, qui sont partout, sur tous les dossiers ! Vouloir supprimer la clause générale de compétence atteste soit d'une méconnaissance des mécanismes, soit d'une volonté de minorer l'action de certaines collectivités.

Je ne voterai donc pas cet amendement.

M. le président. La parole est à M. René-Paul Savary, pour explication de vote.

M. René-Paul Savary. Connaissant particulièrement bien les auteurs de l'amendement, je suis sûr que le président de l'Association des maires de la Marne apprécie l'action du conseil général de son département !

Quoi que l'on en dise, la clause générale de compétence permet aux collectivités d'engager un certain nombre d'actions, même avec des moyens réduits. Et si nous soutenons certains projets communaux, c'est bien parce que l'existence de la clause générale de compétence évite que l'on nous reproche de le faire ! Compte tenu des difficultés que nous rencontrons, nous pourrions tirer prétexte de son absence pour ne pas soutenir les communes.

Je pense notamment à l'Aube, département voisin de la Marne. Aujourd'hui, si ce département ne s'était pas pris en main, il perdrait des habitants. Mais grâce, entre autres, à la création d'une université technologique tout à fait performante, il a su, dans le cadre d'un grand Est à la population déclinante, fixer sa population, notamment la frange la plus jeune de celle-ci, et maintenir son économie.

Par conséquent, le bénéfice de la clause mérite d'être restitué au département et à la région, d'autant plus que, dans la réalité, ces collectivités s'en servent uniquement pour quelques grands projets spécifiques.

M. le président. La parole est à M. Michel Mercier, pour explication de vote.

M. Michel Mercier. La querelle sur la clause générale de compétence est une sorte de fond de débat qui peut servir dans tous les cas.

Je veux d'abord rappeler que c'est la loi du 16 décembre 2010, votée d'ailleurs par cette assemblée, qui a supprimé la clause générale de compétence. Il faut savoir s'en souvenir ! (*C'est vrai ! sur de nombreuses travées.*)

M. Pierre-Yves Collombat. Elle l'a supprimée dans la douleur !

M. Michel Mercier. Mais c'est toujours dans la douleur que l'on vote, monsieur Collombat !

M. Pierre-Yves Collombat. Tout à l'heure, il y a eu unanimité.

M. Michel Mercier. Le vote ne s'en est pas moins fait dans la douleur !

Le Gouvernement et le rapporteur nous expliquent doctement qu'ils rétablissent la clause générale de compétence. C'est à peu près aussi vrai ou aussi faux que de dire que la loi de 2010 l'avait supprimée ! Nous devons en avoir pleine conscience. Il ne faut pas se payer de mots ! Disons-nous la vérité : cela fait avancer le débat.

Si la loi de 2010 supprime la clause générale de compétence, elle prévoit que la conférence des territoires puisse quand même rétablir quelque chose qui y ressemblerait.

M. René Vandierendonck, rapporteur. Absolument !

M. Michel Mercier. Il me souvient que, tous mes collègues s'étant – si j'ose dire – défilés, c'est moi qui, en ministre discipliné, étais venu défendre le texte au nom du Gouvernement. J'en ai alors entendu des vertes et des pas mûres... comme Mme Escoffier aujourd'hui ! (*Sourires.*)

C'était il y a peu de temps. Aujourd'hui, le Gouvernement nous annonce qu'il va rétablir la clause générale de compétence, déclenchant l'allégresse générale : enfin un Gouvernement qui nous aime ! Patatras, quelques alinéas plus loin, une disposition du texte prévoit le contraire...

Nous ferons tous semblant de ne pas le savoir, mais nous savons tout autant que vous, madame la ministre, que les dispositions alambiquées du texte concernant, notamment, les chefs de file, équivalent aux conférences de territoire de la loi de 2010 !

Gagnons du temps et passons le plus vite possible sur le sujet, plutôt que de recommencer ce que nous avons fait par le passé. La clause de compétence générale n'a jamais existé : c'est une histoire que l'on a inventée dans certains colloques. De toute façon, elle ne fonctionnait que sous le contrôle du juge – comme si l'on préférait, dans ce pays, le contrôle du juge à celui des électeurs... Avec la clause générale de compétence, on pouvait faire tout ce que l'on voulait dès lors que le juge était d'accord. Aujourd'hui, on peut faire tout ce que l'on veut si l'on en a les moyens et si la conférence des territoires donne son accord. Et lorsque cette dernière le refuse, comme cela arrive la plupart du temps, on passe par des financements croisés.

Mes chers collègues, tout cela revient à ne rien changer ; nous ne percevons pas un centime de plus pour monter des projets ! Dès lors, plus vite nous passerons sur ce sujet et mieux ce sera. Nous éviterons ainsi une mauvaise querelle.

M. le président. La parole est à M. Jean-René Lecerf, pour explication de vote.

M. Jean-René Lecerf. Conseiller général depuis vingt-cinq ans, successivement dans la majorité et dans l'opposition, je voterai l'amendement présenté par mon collègue Yves Détraigne.

En effet, j'estime que la clause générale de compétence, à supposer qu'elle existe totalement, a surtout pour caractéristique – je n'ose pas dire pour vertu – de permettre à l'ensemble des collectivités territoriales de faire la même chose à grand coût pour le contribuable. Pis, elle leur permet de mener des politiques contradictoires, dont les effets s'annulent, à coût plus grand encore pour le contribuable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 138.

(*Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, n'adopte pas l'amendement.*)

M. le président. L'amendement n° 404, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 3, première phrase

Remplacer les mots :

des communes

par les mots :

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

La parole est à Mme Éliane Assassi.

Mme Éliane Assassi. Mes chers collègues, comme vous le savez toutes et tous, nous sommes, à la suite de la réforme du scrutin départemental, à la veille d'un redécoupage des limites cantonales.

M. Philippe Dallier. Au lendemain, plutôt !

Mme Éliane Assassi. Monsieur Dallier, ce redécoupage n'est pas encore validé ! Je vous rappelle que nous sommes en train d'écrire la loi. Mais peut-être disposez-vous d'informations que je n'ai pas.

M. Philippe Dallier. Claude Bartolone l'a annoncé !

Mme Éliane Assassi. En dépit de ce prochain redécoupage, le texte actuel retire aux conseils généraux la prérogative d'être consultés sur les périmètres cantonaux. Sous couvert de confier aux départements la possibilité de donner leur avis sur les limites communales, on les mutile en leur retirant la possibilité de délibérer sur les circonscriptions électorales qui les composent. Ils ne seraient donc plus consultés sur les redécoupages en cours.

Une alerte à ce sujet a été lancée par l'Assemblée des départements de France, l'ADF, qui, dans sa pluralité, l'a adoptée à l'unanimité. Notre amendement ne vise qu'à reprendre la proposition émise par cette association d'élus, qui compte dans notre pays. Nous espérons que le Sénat saura se rassembler sur cette proposition.

Si notre amendement était adopté, les départements retrouveraient le pouvoir de donner leur avis sur les périmètres cantonaux, ce qui, nous semble-t-il, serait la moindre des choses. Plus largement, ils seraient consultés sur toute modification territoriale des arrondissements, des communes et de leurs propres limites – et donc associés à de telles modifications – et pourraient donner leur avis sur la désignation des différents chefs-lieux de ces entités administratives.

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

M. René Vandierendonck, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement, pour la très simple raison que plusieurs articles du code général des collectivités territoriales prévoient d'ores et déjà la consultation du département : l'article L. 3112-1, s'agissant des modifications des limites territoriales des départements, l'article L. 3113-1 pour ce qui concerne les créations, suppressions, modifications d'arrondissement et le transfert des chefs-lieux d'arrondissement, l'article L. 3113-2 pour ce qui est des modifications des limites des cantons et le transfert de leur chef-lieu et l'article L. 2112-6 pour la modification des limites territoriales des communes.

Par conséquent, votre commission considère que l'amendement est satisfait par le droit en vigueur.

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Je ne répéterai pas cette énumération des textes existants, mais je suivrai la même logique que la commission : mon avis est défavorable.

M. le président. La parole est à M. Alain Richard, pour explication de vote.

M. Alain Richard. Bien des gens s'instituent lanceurs d'alertes. C'est extrêmement respectable, mais ce sont parfois de fausses alertes.

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

M. Alain Richard. Tout le monde a le droit de se tromper, ma chère collègue.

Mme Éliane Assassi. Nous aussi !

M. Alain Richard. Pour ma part, j'ai été conduit à alerter le Sénat sur le renforcement continu du corporatisme dans les collectivités territoriales, au point que nombre d'associations de collectivités commencent à penser que l'essence de l'ini-

tiative législative leur revient. Il n'est donc pas inutile, me semble-t-il, de leur rappeler de temps en temps que le législateur peut faire son travail par lui-même.

M. René Vandierendonck, rapporteur. Très bien !

M. Alain Richard. Nos collègues du groupe CRC sont suffisamment informés et de bonne foi pour constater que sur ce point, leur alarme a été vaine, qu'il n'y a pas lieu de prolonger ce débat et que leur amendement peut donc être retiré.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 404.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de treize amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 513 rectifié, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Alinéas 4 à 7

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

1° La troisième partie du code est abrogée.

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

Mme Hélène Lipietz. Si vous le voulez bien, monsieur le président, je défendrai en même temps l'amendement n° 514 rectifié.

L'amendement n° 513 rectifié doit être compris dans l'esprit d'une réforme globale de notre organisation territoriale. Lorsque le groupe écologiste propose la suppression du département, ce n'est pas parce que nous aurions – comme j'ai pu l'entendre – une dent contre ces derniers ! C'est parce que, à un moment donné, il faut s'interroger sur chacun de nos échelons.

Les départements ont été créés à la Révolution française pour remplacer les duchés et les comtés et pour créer une unité au sein d'un territoire souvent historique. Aujourd'hui, faut-il que je reprenne la liste de toutes les collectivités territoriales qui existent sur notre territoire ? Il y a les communes, les régions, la métropole de Lyon que nous allons créer, les EPCI, les syndicats et encore d'autres métropoles qui pourront se présenter sous la forme d'EPCI ou de syndicats...

Il y a donc un empilement : c'est ce qu'on appelle le millefeuille. Or, si une telle pâtisserie peut être très bonne, cette situation pose un problème de lisibilité, non seulement en France, mais aussi vis-à-vis de l'étranger, où l'on comprend encore moins comment nous sommes organisés.

Quel niveau faudrait-il supprimer ? Lundi prochain, nous voterons peut-être une loi prévoyant que, chaque fois qu'une norme est instaurée, on doit en supprimer une autre. Ces jours-ci, on va créer la métropole, et il convient aussi de se demander quel niveau l'on pourrait supprimer.

Chez les écologistes, on pense que le département ne présente plus aujourd'hui une utilité aussi forte qu'à l'époque de la Révolution française et dans les deux siècles qui ont suivi. Je le répète, nous n'avons rien contre le département. Nous disons simplement qu'il faut réfléchir à la réforme territoriale et déplorons que nous ne l'ayons pas fait plus tôt et plus globalement.

M. Pierre-Yves Collombat. Vous voulez donc supprimer le département !

Mme Hélène Lipietz. L'amendement n° 514 rectifié est un amendement de repli. Un amendement précédent, que je n'ai pas voté parce, supprimait l'ensemble de la clause de compé-

tence générale; ici, il s'agit de supprimer la compétence générale des seuls départements, de telle sorte qu'ils n'exercent que des attributions bien précises.

M. le président. L'amendement n° 514 rectifié, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 6

Supprimer cet alinéa.

Cet amendement a déjà été défendu.

Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 166 rectifié est présenté par MM. Auban et Mirassou.

L'amendement n° 575 rectifié *bis* est présenté par MM. Miquel, Krattinger, Guérini, Lozach, Boutant, Daudigny et Jeannerot, Mme Bataille et MM. Labazée et Camani.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Après l'alinéa 6

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

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

L'amendement n° 166 rectifié n'est pas soutenu.

La parole est à M. Gérard Miquel, pour présenter l'amendement n° 575 rectifié *bis*.

M. Gérard Miquel. Il s'agit d'un amendement de cohérence et de clarification.

Il est écrit à l'article 2 que la région a compétence pour promouvoir « le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ». Les gouvernements successifs ont généreusement donné au département une compétence globale dans le domaine social. Dès lors, je ne vois pas pourquoi on attribue à la région une compétence dans ce secteur. Je souhaiterais donc supprimer le mot « social » dans cette énumération.

Bien sûr, si les régions voulaient reprendre tout le social, cela pourrait se comprendre. C'est ce qui adviendrait si l'on adoptait l'amendement de ma collègue écologiste, sur lequel j'interviendrai au moment des explications de vote. Mais on n'en est pas là !

Je souhaite donc, avec cet amendement, soustraire le domaine du social de la liste des compétences de la région.

M. le président. L'amendement n° 49 rectifié, présenté par M. J.L. Dupont, Mme Morin-Desailly et MM. Tandonnet, Amoudry, Guerriau, Dubois et Zocchetto, est ainsi libellé :

Alinéas 7, 11 et 16

Supprimer ces alinéas.

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 405, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 7

Supprimer cet alinéa.

La parole est à Mme Cécile Cukierman.

Mme Cécile Cukierman. La défense de cet amendement vaudra aussi pour l'amendement n° 408, puisque ces deux dispositions s'inspirent de la même démarche, la première concernant les départements et la seconde les régions.

En effet, pour ces deux types de collectivités territoriales, le présent chapitre est censé octroyer à nouveau la compétence dite « générale » que la loi de 2010 leur avait retirée. Nous ne pouvons évidemment que nous en féliciter.

Cette compétence générale est pour nous un fondement du principe constitutionnel de libre administration et permet aux élus locaux d'être capables de répondre aux besoins et aux attentes diversifiés de leur population.

C'est un principe essentiel, une possibilité d'action marquant la différence entre un administrateur gérant des prérogatives fixées par un cadre réglementaire précis – ce que certains aimeraient faire des départements, d'après ce que je viens d'entendre – et un élu à l'écoute, tentant de répondre aux nécessités d'une situation donnée, à laquelle peuvent être confrontés nos concitoyens.

C'est donc avec satisfaction que nous notons ce que nous considérons comme une avancée.

Cela dit, nous ne partageons pas la vision que vous portez, madame la ministre, de cette compétence. Cette vision, nous semble-t-il, est interstitielle, envisageant la possibilité d'intervenir seulement si d'autres collectivités ne peuvent intervenir, et non pas comme la liberté fondamentale pour chaque élu d'intervenir en toutes circonstances, quand le besoin s'en fait sentir.

De ce fait, tout en réinstaurant cette compétence, le texte qui nous est présenté tente de l'encadrer, de restreindre son champ d'intervention. En effet, en décrivant pour les départements, puis pour les régions, les compétences essentielles qui leur reviennent respectivement, vous prenez le risque de réduire leurs possibilités d'action.

Cette description succincte et limitée n'a pas sa place ici, nous semble-t-il. Elle n'apporte rien, puisque ce n'est pas à cet article du code que sont définies les compétences, ni des départements, ni des régions. Heureusement, d'ailleurs, que ces compétences sont plus détaillées dans ce code, grâce à de très nombreux articles !

Pour toutes ces raisons, mes chers collègues, nous vous proposons de supprimer ces énumérations.

M. le président. L'amendement n° 406, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 7

Après le mot :

départemental

insérer les mots :

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

La parole est à Mme Cécile Cukierman.

Mme Cécile Cukierman. De la même manière que précédemment, je présenterai ensemble l'amendement n° 406, qui vise le département, et l'amendement n° 409, qui est son

pendant pour les régions. Il s'agit pour nous d'amendements de repli, au cas où nos amendements de suppression seraient rejetés.

L'article 2 réintroduisant la compétence générale en faveur des départements et des régions, n'en donne finalement qu'une définition par défaut. En effet, elle ne s'exercerait qu'à la condition qu'aucune autre collectivité n'intervienne. C'est dire si cette définition, qui laisse les tribunaux juges de chaque cas, s'en remet à la jurisprudence ! Ainsi, le cadre juridique n'est pas stable.

Par nos amendements, nous vous proposons de remédier à cette instabilité juridique en tentant de définir positivement cette compétence générale. Nous le faisons en reproduisant une formulation souvent reprise au cours de ces dernières décennies afin de tenter de décrire cette compétence invisible.

Ainsi, en introduisant au sein des alinéas concernés, aux côtés des compétences décrites, la formulation de la compétence générale suivante : « Pour assurer la défense des intérêts de son territoire et des habitants qui y vivent », nous donnons corps à cette compétence et nous ouvrons des possibilités d'actions encadrées par des objectifs définis.

Avec ces amendements de repli relatifs aux départements et aux régions, nous assurons, nous semble-t-il, l'effectivité normative de cette compétence générale à laquelle – vous le savez – nous sommes, avec d'autres, très attachés.

De plus, concernant la région, le positionnement de cette formulation aux alinéas 11 et 16 permet de ne pas ouvrir le débat sur les identités régionales, qui, posé ainsi, ne nous semble pas des plus utiles, ni des plus sains.

M. le président. L'amendement n° 408, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéas 11 et 16

Supprimer ces alinéas.

Cet amendement a déjà été défendu.

Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 167 rectifié est présenté par MM. Auban et Mirassou.

L'amendement n° 576 rectifié *bis* est présenté par MM. Miquel, Krattinger, Guérini, Lozach, Boutant, Daudigny et Jeannerot, Mme Bataille et MM. Labazée et Camani.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 11

Supprimer le mot :

social

L'amendement n° 167 rectifié n'est pas soutenu.

La parole est à M. Gérard Miquel, pour présenter l'amendement n° 576 rectifié *bis*.

M. Gérard Miquel. Il est défendu, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 409, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéas 11 et 16

Remplacer les mots :

la préservation de son identité

par les mots :

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

Cet amendement a déjà été défendu.

L'amendement n° 357, présenté par MM. Mézard, Barbier et Chevènement, est ainsi libellé :

Alinéa 11

Supprimer les mots :

et la promotion des langues régionales

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 358 rectifié, présenté par MM. Mézard, Barbier, Chevènement et Collombat, est ainsi libellé :

Alinéa 11

Après les mots :

dans le respect

insérer les mots :

de l'unité de la République,

La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

M. Pierre-Yves Collombat. Cet amendement tend à préciser que la préservation des identités régionales se fait en gardant le sens de l'unité de la République. Cela paraît aller de soi, mais par les temps qui courent, on ne sait jamais !

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements restant en discussion ?

M. René Vandierendonck, rapporteur. La commission émet un avis défavorable sur les amendements n° 513 rectifié, 514 rectifié, 575 rectifié *bis*, 406 et 358 rectifié.

En revanche, elle est favorable aux amendements n° 405, 408, 576 rectifié *bis* et 409.

M. le président. Quelle efficacité ! (*Sourires.*)

Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Je serai moins rapide et moins globalisante que M. le rapporteur.

En ce qui concerne les amendements n° 513 rectifié, 514 rectifié et 575 rectifié *bis*, le Gouvernement n'est pas favorable à la suppression des départements.

Aujourd'hui, les départements, dans le cadre des missions qui sont les leurs, ont clairement une mission essentielle, dont on a beaucoup parlé : la proximité. Ce mot prend tout son sens. J'ai eu souvent l'occasion de le dire, il s'agit non pas seulement d'une proximité géographique, mais aussi d'une proximité d'efficacité, qui consiste à apporter une réponse à nos concitoyens.

Ainsi, dans le contexte actuel – je ne préjuge pas de l'avenir, dont j'ignore ce qu'il sera –, les départements ont toute leur place, nous le mesurons chaque jour dans notre action. L'objet de cette loi, tout comme notre position, est inspiré par le choix d'être concrets, pragmatiques et d'observer la réalité : nos départements sont aujourd'hui nécessaires et même indispensables.

Ce qui est également nécessaire et indispensable, c'est d'éviter toute redondance entre les différents types de collectivités. Tout l'art des auteurs de ce texte sera d'établir une complémentarité entre l'État, les collectivités territoriales – la

région et le département – et les métropoles, afin que la maîtrise de nos dépenses soit partout mise en œuvre. C'est l'un des arguments sur lesquels nous serons amenés à revenir.

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur les amendements n° 513 rectifié, 514 rectifié et 575 rectifié *bis*.

L'amendement n° 576 rectifié *bis*, défendu par M. Miquel, vise à limiter les compétences du conseil régional en matière de développement social. C'est une évidence : la région n'aura pas de compétence en matière sociale, puisque c'est une prérogative essentielle du niveau départemental. Je suis donc défavorable à cet amendement.

S'agissant de l'amendement n° 405, monsieur Favier, je reprends les mêmes arguments : les dispositions que vous souhaitez introduire n'auraient qu'une portée essentiellement symbolique. Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur votre proposition.

Par ailleurs, le Gouvernement demande le retrait des amendements n° 406 et 408.

Il est défavorable à l'amendement n° 409.

Enfin, il demande le retrait de l'amendement n° 358 rectifié.

M. le président. La parole est à M. Bruno Sido, pour explication de vote sur l'amendement n° 513 rectifié.

M. Bruno Sido. Décidément, les Verts, pour exister ou se faire remarquer, jouent la provocation gratuite : provocations entre ministres, envers le Président de la République et maintenant à l'égard de la Haute Assemblée. C'est à se demander si Mme Lipietz connaît autre chose que les villes et si elle se déplace au-delà du périphérique parisien !

Mme Hélène Lipietz. Je ne suis pas parisienne !

M. Bruno Sido. Madame, vous ne connaissez absolument rien au milieu rural, sinon vous sauriez que, sans les départements, celui-ci ne pourrait pas exister ! (*Mme Hélène Lipietz proteste.*)

Votre proposition me paraît totalement démesurée et j'espère qu'elle ne correspond pas à votre pensée. Quoi qu'il en soit, personnellement, je voterai contre.

M. le président. La parole est à M. Louis Nègre, pour explication de vote.

M. Louis Nègre. Madame Lipietz, je remarque tout simplement que, cette fois, vous souhaitez supprimer les départements. Récemment, vous vouliez, par le suffrage universel direct dans les EPCI, supprimer de fait les communes... Certes, vous cherchez à « renverser la table », mais je n'ai pas encore compris ce que vous proposiez à la place ! (*Marques d'approbation sur les travées de l'UMP.*)

Aujourd'hui, qu'on le veuille ou non, les communes sont le socle de la République et les départements réalisent un travail efficace, considérable, notamment dans le domaine social. Et vous proposez de tout supprimer ! J'attends toujours de comprendre ce que vous voulez faire réellement.

M. le président. La parole est à M. Gérard Miquel, pour explication de vote.

M. Gérard Miquel. Je voudrais dire à ma chère collègue Hélène Lipietz que je ne voterai pas ses amendements – elle s'en doutait ! –, non pas parce que je préside un conseil général, mais parce que je considère que le conseil général est une collectivité de proximité, qui exerce des compétences indispensables au maintien du lien dans nos territoires.

M. Bruno Sido. Absolument !

M. Louis Nègre. Eh oui !

M. Gérard Miquel. Je ne comprends pas que l'on puisse avoir une idée pareille : si elle était suivie, nous irions vers une recentralisation, qui serait dommageable pour l'ensemble de nos territoires et en particulier pour nos territoires ruraux.

Ma chère collègue, je vous le dis en toute amitié, j'ai d'excellents rapports avec les membres d'Europe Écologie-Les Verts dans mon département. En ce moment, ils viennent d'ailleurs me demander s'il serait possible, au prochain renouvellement, de leur faire une petite place... (*Rires et exclamations sur les travées de l'UMP.*)

Aussi, je cherche un peu la cohérence dans tout cela : si l'on veut faire disparaître une collectivité, il ne faut pas vouloir y siéger. (*Bravo ! et applaudissements sur les mêmes travées.*)

M. le président. La parole est à M. François Fortassin, pour explication de vote.

M. François Fortassin. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, j'irai dans le sens de mon ami Gérard Miquel. La proposition est assez surréaliste ! Aujourd'hui, il est unanimement reconnu que les départements ont atteint leur pleine maturité et qu'ils font bien leur travail, qu'ils soient administrés par un président de gauche ou de droite d'ailleurs, en matière sociale, de collèges, de ramassage scolaire, de routes, etc.

Est-il raisonnable, dans un pays où les choses, semble-t-il, aux yeux de nos concitoyens, pourraient marcher mieux dans un certain nombre de domaines, de détruire ce qui fonctionne bien ? Par quoi le remplacera-t-on ?

Il est vrai que nos amis écologistes ont la capacité d'avoir des pensées foisonnantes qui dépassent les mortels que nous sommes ! (*Rires sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 513 rectifié.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 514 rectifié.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Requier, pour explication de vote sur l'amendement n° 575 rectifié *bis*.

M. Jean-Claude Requier. Monsieur le président, mon collègue et ami Gérard Miquel a présenté l'amendement n° 576 rectifié *bis* et non l'amendement n° 575 rectifié *bis*, dont les dispositions portent sur les limites du département.

M. le président. C'est juste ! C'est d'ailleurs pourquoi Mme la ministre a d'abord donné son avis sur l'amendement n° 576 rectifié *bis*.

Je mets aux voix l'amendement n° 575 rectifié *bis*.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 405.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 406 n'a plus d'objet.

Je mets aux voix l'amendement n° 408.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, les amendements n° 576 rectifié *bis*, 409 et 358 rectifié n'ont plus d'objet.

Demande de réserve

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée*. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je demande à la Haute Assemblée de bien vouloir reporter l'examen des articles 10 à 19 *bis* jusqu'au retour de Mme Lebranchu, qui a dû s'absenter – elle s'en est excusée auprès de vous –, soit demain à partir de seize heures trente. Le Sénat examinerait ainsi en sa présence un texte qu'elle a suivi tout particulièrement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cette demande de réserve ?

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois*. Nous comprenons que Mme la ministre ait des obligations et, en tant que président de la commission des lois, je soutiens la demande de réserve formulée par Mme Escoffier.

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

M. René Vandierendonck, *rapporteur*. Oui !

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

M. le président. Il n'y a pas d'opposition ?...

La réserve est ordonnée.

9

**ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE
ACCÉLÉRÉE POUR L'EXAMEN D'UNE
PROPOSITION DE LOI**

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

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures quarante.

La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

10

**MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE
TERRITORIALE ET AFFIRMATION DES
MÉTROPOLES**

SUIITE DE LA DISCUSSION EN DEUXIÈME
LECTURE D'UN PROJET DE LOI DANS LE
TEXTE DE LA COMMISSION

M. le président. Nous reprenons la discussion en deuxième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Nous poursuivons l'examen des amendements déposés à l'article 2.

Article 2 (suite)

M. le président. L'amendement n° 407, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 10

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

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

La parole est à M. Christian Favier.

M. Christian Favier. Nous avons déposé un amendement analogue concernant les départements. Je ne reprendrai pas mon argumentation, qui vaut également pour les régions.

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

M. René Vandierendonck, *rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale*. Défavorable, monsieur le président.

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

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée auprès de la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, chargée de la décentralisation*. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 407.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 512 rectifié, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 11

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

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

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

Mme Hélène Lipietz. Dix-neuf régions sur vingt-sept, en comptant l'outre-mer, ont déjà mis en place un Agenda 21. Il serait souhaitable de demander aux huit dernières régions de faire de même, car l'Agenda 21 est un élément important, qui participe de la même logique que les plans climat-énergie territoriaux, les PCET, pour la bonne organisation citoyenne et écologique des régions.

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

M. René Vandierendonck, *rapporteur*. Je connais des départements et des communes, grandes ou moins grandes, qui ont établi des Agenda 21 n'ayant rien à envier à ceux de leur région.

Par conséquent, confier aux régions une exclusivité en la matière n'a pas semblé nécessaire à la commission, qui a émis un avis défavorable sur cet amendement.

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

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée*. Comme l'a dit Mme Lipietz, dix-neuf régions ont déjà spontanément adopté de tels projets. Par conséquent, les rendre obligatoires ne s'impose en rien.

L'avis du Gouvernement est donc également défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 512 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 191, présenté par M. Collomb, est ainsi libellé :

Alinéa 12

Après les mots :

de développement économique et d'innovation

insérer les mots :

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

La parole est à M. Gérard Collomb.

M. Gérard Collomb. Il s'agit d'un amendement de cohérence avec l'alinéa 80 de l'article 20 et l'alinéa 26 de l'article 31 du présent projet de loi, qui confie aux métropoles, en particulier à la métropole lyonnaise, la compétence en matière de programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche ainsi qu'aux programmes de recherche.

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

M. René Vandierendonck, rapporteur. L'avis est favorable.

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Nous étions d'abord réservés, parce qu'il nous semblait que les dispositions de cet amendement entreraient en contradiction avec l'alinéa 80 de l'article 20, tel qu'il a été adopté par la commission des lois, qui imposerait un programme de soutien et d'aide aux établissements d'enseignement supérieur ainsi qu'aux programmes de recherche de la métropole de Lyon, de façon à prendre en compte le schéma régional de l'enseignement supérieur.

Toutefois, après avoir entendu les arguments du président de la commission, je décide de m'en remettre à la sagesse du Sénat.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 191.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 301, présenté par MM. Patriat, Besson, Krattinger et Fauconnier, est ainsi libellé :

Alinéa 12

Remplacer le mot :

métropoles

par les mots :

départements, les métropoles, les intercommunalités ou les communes exerçant une intervention économique

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 300, présenté par MM. Patriat, Besson et Fauconnier, est ainsi libellé :

Alinéa 12

Compléter cet alinéa par les mots :

à l'issue de la concertation préalable qu'il conduit pour l'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 381 rectifié, présenté par MM. Collombat, Mézard, Alfonsi, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Collin et Fortassin, Mme Laborde et MM. Plancade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi, est ainsi libellé :

Alinéa 12

Compléter cet alinéa par les mots :

et les départements qui la composent

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 410, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéas 19 à 25

Supprimer ces alinéas.

La parole est à M. Christian Favier.

M. Christian Favier. Mes chers collègues, par cet amendement de suppression nous vous invitons à refuser que l'État puisse déléguer des compétences à une collectivité territoriale.

En effet, nous considérons que tout transfert ou toute délégation de compétence de l'État vers une collectivité territoriale doit demeurer du domaine de la loi, pour éviter l'éclatement des politiques publiques nationales et leur territorialisation à la carte.

Si chacun s'accorde à dire que les citoyens peinent parfois à démêler qui fait quoi, la possibilité pour l'État de déléguer des compétences ne pourra que renforcer cette illisibilité, puisque les politiques nationales seront assumées, selon les territoires, soit par des collectivités diverses, soit par l'État lui-même.

De plus, nous n'avons aucune assurance quant à la mise en œuvre égale pour tous de ces politiques, suivant qu'elles seront, ou non, déléguées. C'est donc au nom du principe d'égalité des citoyens sur l'ensemble du territoire que nous rejetons la possibilité d'une délégation de compétence de l'État à une collectivité territoriale.

Ce texte pose un problème supplémentaire. Il prévoit en effet que cette délégation de compétence de l'État pourrait se faire au bénéfice d'un établissement public de coopération intercommunale, un EPCI. Or, il convient de rappeler que, malgré les apparences, ces établissements publics ne sont pas encore aujourd'hui des collectivités territoriales de plein exercice et qu'ils ne jouissent donc pas du principe de libre administration.

De par la loi, les seules compétences qu'ils peuvent exercer sont celles que leur ont déléguées les communes membres. Ils ne jouissent donc pas du statut juridique leur permettant de passer convention avec l'État.

C'est donc également parce qu'un motif d'inconstitutionnalité pourrait être soulevé contre ces alinéas que nous proposons de les supprimer.

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

M. René Vandierendonck, rapporteur. Nous pensons que la libre administration implique nécessairement la liberté contractuelle.

Nous avons œuvré pour que les conférences territoriales de l'action publique chères au président de la commission des lois soient les plus souples possibles et reposent sur des contrats. Dès lors qu'il s'agit de contrats librement consentis, la collectivité qui ne veut pas contracter ne le fait pas.

Par ailleurs, une collectivité contractante qui exerce une compétence d'État le fait au nom et pour le compte de l'État, qui ne disparaît donc pas.

Pour toutes ces raisons, l'avis de la commission est défavorable.

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Cet avis est également défavorable, car le dispositif, tel qu'il est arrêté, nous donne toutes les garanties souhaitables.

La délégation de compétence est réalisée au nom de l'État et la convention conclue librement, comme vient de le rappeler M. le rapporteur. Par conséquent, aucune difficulté majeure n'affecte les relations entre la collectivité ou l'EPCI et l'État.

Je souligne d'ailleurs que cette même forme de délégation existe déjà, notamment en matière d'aide à la pierre pour les EPCI, et que c'est un dispositif qui fonctionne très bien.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 410.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 2, modifié.

(L'article 2 est adopté.)

Article 2 bis **(Non modifié)**

① Après le cinquième alinéa de l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

② « Lorsque le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire comprend un volet consacré à l'aménagement numérique, ce volet tient lieu de schéma directeur territorial d'aménagement numérique, au sens de l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales. »

M. le président. L'amendement n° 572 rectifié *ter*, présenté par MM. Rome, Boutant et Camani, Mme Rossignol, MM. Jeannerot, Kerdraon, Eblé, Chastan, Vairetto et Krattinger, Mme Klès et MM. Hérisson, Godefroy, Pointereau et P. Leroy, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Michel Boutant.

M. Michel Boutant. L'article 2 *bis* nouveau précise : « Lorsque le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire comprend un volet consacré à l'aménagement numérique, ce volet tient lieu de schéma directeur territorial d'aménagement numérique, au sens de l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales. »

On peut relever que nombre de départements couverts par un schéma départemental territorial d'aménagement numérique, un SDTAN, approuvé est passé de 50 en juillet 2012 à 87 aujourd'hui, sur 101 départements. Parmi ceux-ci, les schémas régionaux couvrent 20 départements, et les 67 autres ont été approuvés par l'échelon

départemental, dont un bi-départemental. Pour le reste, deux régions monodépartementales, la Guadeloupe et la Martinique, sont en train de finaliser leur schéma. On peut estimer que la quasi-totalité des territoires sera couverte par un schéma approuvé au moment de la promulgation de la présente loi.

On peut donc se demander quelles seraient les conséquences de l'adoption définitive de cet article, dans la mesure où les aides sont conditionnées à la conformité des projets avec les SDTAN.

Cet article est inutile si le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, le SRADT, ne comporte pas de volet sur l'aménagement numérique, ou s'il reprend simplement les SDTAN existants. S'il est différent de ces derniers, il impose à la collectivité qui l'a mis au point une vision différente de celle qui a été adoptée, ce qui est source de blocages.

En conséquence, cet article ne nous semble pas opportun, car il pourrait freiner le plan « France Très Haut Débit ».

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

M. René Vandierendonck, rapporteur. Dans la dialectique entre la région et le département, votre rapporteur, chiffres à l'appui, a fait entendre au représentant de l'Association des régions de France, l'ARF, que le département était légitime à réclamer le rôle de chef de file en matière d'aménagement numérique.

La compétence programmatique en matière d'aménagement du territoire étant de par la loi dévolue à la région, il ne me paraît pas anormal qu'un SRADT puisse décliner un volet numérique, et il doit pouvoir le faire sans remettre en cause le chef de filat du département dans ce domaine.

Autrement, à quoi assiste-t-on ? Comme on ne veut pas aller du côté de la programmation dans le SRADT et que, en même temps, on a défendu le chef de filat numérique du département, si on veut un schéma, on va le mettre quelque part entre la région et le département !

Je ne sais pas qui sera rapporteur pour le texte sur la région et le département, mais il y a vraiment une clarification à apporter sur cette question. En tout cas, ce qui est clair, c'est que la programmation d'aménagement du territoire se fait nécessairement à l'échelle régionale et que le chef de filat sur la compétence partagée du numérique reconnu au département est légitime. Si on ne s'accorde pas sur ce point, on n'avancera pas.

La commission émet donc un avis défavorable.

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. C'est un sujet complexe, qui a fait l'objet de nombreux débats. La compétence en matière d'aménagement numérique évoque d'autres compétences partagées sur lesquelles nous nous sommes tous beaucoup interrogés.

Le Gouvernement a bien entendu la voix des régions, qui soulignent que cette compétence passe par l'élaboration d'un schéma au niveau régional. Toutefois, il a également bien entendu la voix des départements, qui sont nombreux à s'être impliqués dans la mise en œuvre des schémas arrêtés à l'échelle régionale.

Pour ma part, je pense que, comme le soulignait M. le rapporteur, ce sujet a encore besoin d'être clarifié. En particulier, il faudra le reconsidérer à la lumière des négociations qui auront lieu dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique.

Du reste, il est, je crois, tout à fait envisageable que, en fonction des situations locales et dans le cadre d'un schéma régional aux contours bien définis, cette compétence incombe tantôt à la région, tantôt au département. Ce serait, me semble-t-il, l'option la plus raisonnable.

Aussi, sur cet amendement, le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée.

M. le président. La parole est à M. Bruno Sido, pour explication de vote.

M. Bruno Sido. Monsieur le président, je sais que vous me comprendrez particulièrement sur cette question, parce nous avons pris localement, en la matière, des initiatives très proches.

Il est vrai que, souvent, les départements ont pris de l'avance sur les régions en élaborant des schémas départementaux.

M. Jean-Jacques Hyest. Pas toujours !

M. Bruno Sido. Certes, monsieur Hyest, mais souvent. En effet, les régions, soucieuses de ne pas multiplier les travaux inutiles, se sont inspiré des schémas départementaux, afin que le schéma régional soit cohérent. C'est pourquoi sur ce sujet le rôle de chef de file des départements, qui se sont lourdement impliqués, a été unanimement reconnu.

Par conséquent, je ne comprends pas les auteurs de cet amendement, qui voudraient qu'un chemin numérique se trouve par hasard dans l'aménagement du territoire. L'importance et la spécificité du numérique sont telles qu'il ne peut être réduit à un volet de l'aménagement du territoire. C'est un domaine tellement particulier, qui demande d'ailleurs beaucoup de travail, de ténacité et de volonté, notamment.

M. Michel Mercier. Et beaucoup d'argent !

M. Bruno Sido. Tout à fait, monsieur Mercier !

Je ne comprends donc pas le sens de cet amendement. Il faut favoriser tout ce qui peut faciliter l'aménagement du territoire en matière numérique – celui-ci, je le répète, est un domaine très spécifique, n'ayant rien à voir avec l'eau ou l'assainissement, par exemple –, qu'il soit assuré par les départements ou par les régions d'ailleurs.

M. le président. La parole est à M. André Reichardt, pour explication de vote.

M. André Reichardt. Il s'agit d'un sujet un peu difficile : certains se réclament de l'aménagement du territoire dans les départements, d'autres dans les régions. Quant à moi, je suis obligé de dire, en tant que premier vice-président de la région Alsace, donc grand cumulard, ... (*Sourires.*)

M. Yves Détraigne. Profitez-en, ça ne va pas durer ! (*Nouveaux sourires.*)

M. André Reichardt. ... que, s'il n'y avait pas eu la région au départ, même si les départements ont ensuite fait leur partie du travail, l'Alsace ne disposerait pas – je le dis en toute humilité – de cette avance régionale qui est la sienne en matière d'aménagement numérique du territoire.

C'est la raison pour laquelle je soutiendrai, dans quelques instants, un amendement visant à confier aux régions l'aménagement numérique du territoire. Je considère en effet qu'il s'agit d'une partie intégrante, non seulement de l'aménagement du territoire, mais aussi du développement économique de la région.

Dans la mesure où nous discuterons tout à l'heure du rôle des régions en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de développement économique, il me paraît quelque peu cohérent d'y adjoindre l'aménagement numérique.

Pour autant, je comprends tout à fait les interventions de nos collègues – certains me l'ont déjà fait savoir en commission des lois, n'est-ce pas, monsieur Mercier ? – qui préféreraient laisser cette compétence aux départements, parce que ces derniers se sont mobilisés. Je le comprends tout à fait et je rejoins à cet égard les propos fort justes de Mme la ministre.

Je m'expliquerai plus en détail dans quelques instants, mais je suis obligé, pour ces raisons, de m'opposer à cet amendement de suppression. Il me paraît souhaitable que l'on laisse aux uns et aux autres, aux régions et aux départements, la possibilité de participer à un schéma mis en œuvre à l'échelon régional en matière d'aménagement numérique. Peu important les partenaires, pourvu que les moyens nécessaires soient affectés à cette mise en œuvre.

Je sais bien que les situations sont très disparates dans ce pays. Nous avons essayé de trouver une solution, et je crois que c'est l'objet d'un amendement qui sera bientôt examiné.

Pour les raisons que je viens d'évoquer et sur lesquelles je m'expliquerai tout à l'heure encore plus clairement, je m'oppose donc à cet amendement de suppression.

M. le président. La parole est à M. Michel Boutant, pour explication de vote.

M. Michel Boutant. Cet amendement vise à supprimer une disposition introduite à l'Assemblée nationale dont la conséquence serait qu'un éventuel volet des schémas régionaux viendrait se substituer aux schémas directeurs institués par la loi aux termes de l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales.

M. Michel Mercier. Tout à fait !

M. Michel Boutant. Il y a là une source de conflits et de paralysie. C'est d'autant plus vrai, je le répète, que 87 % des départements sont aujourd'hui couverts et que les autres sont en cours de couverture. Or c'est cela qui est déterminant pour l'attribution des aides de l'État avant la fin de cette année.

M. Michel Mercier. Exactement !

M. Michel Boutant. Si nous remettons sur le métier cette question des schémas départementaux d'aménagement numérique, nous allons passer à côté des financements et prendre encore du retard.

M. le président. La parole est à M. Vincent Eblé, pour explication de vote.

M. Vincent Eblé. Je suis tout à fait favorable à cet amendement de suppression. La question qui se pose n'est pas celle d'un arbitrage entre la région et le département.

Aujourd'hui, la loi dispose que les collectivités, quelles qu'elles soient, ont la capacité d'agir en matière de construction de réseaux de télécommunication numérique. Il n'est nul besoin de revenir sur ce dispositif, de le modifier en quoi que ce soit, car il ne fonctionne pas si mal.

Nombre de départements sont en mouvement, quelques régions également, et rien n'oblige à revisiter cette organisation, mise en place de manière pragmatique et différenciée selon les territoires, mais toujours au bénéfice de l'action concrète et de l'efficacité.

Je pense donc qu'il n'est pas nécessaire de légiférer sur cette question et qu'il n'est nul besoin d'un article 2 *bis*, ni d'une quelconque autre disposition. Pour notre part, nous sommes favorables au *statu quo*, et c'est précisément pour cela que nous proposons cet amendement.

M. Michel Mercier. Très bien !

M. André Reichardt. Non !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 572 rectifié *ter*.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 2 *bis* est supprimé.

Chapitre II

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CHEFS DE FILE ET LA CONFÉRENCE TERRITORIALE DE L'ACTION PUBLIQUE

Section 1

Les collectivités territoriales chefs de file

Article 3

- ① L'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :
- ② « Art. L. 1111-9. – I. – La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives :
- ③ « 1° À l'aménagement et au développement durable du territoire ;
- ④ « 2° (Supprimé)
- ⑤ « 3° À la protection de la biodiversité ;
- ⑥ « 3° *bis* Au climat et à l'énergie ;
- ⑦ « 4° Au développement économique ;
- ⑧ « 5° Au soutien de l'innovation ;
- ⑨ « 6° À l'internationalisation des entreprises ;
- ⑩ « 7° À l'organisation de l'intermodalité et de la complémentarité des modes de transports ;
- ⑪ « 8° Au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.
- ⑫ « II. – Le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à :
- ⑬ « 1° L'action sociale, au développement social et à l'action sociale concourant à la réduction de la précarité énergétique ;
- ⑭ « 2° L'autonomie des personnes ;

- ⑮ « 3° La solidarité des territoires ;
- ⑯ « 4° (nouveau) L'aménagement numérique.
- ⑰ « III. – La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel elle a transféré ses compétences est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives :
- ⑱ « 1° À la mobilité durable ;
- ⑲ « 2° À l'offre de services publics de proximité et à l'accès à ces services ;
- ⑳ « 3° (nouveau) À l'aménagement de l'espace ;
- ㉑ « 4° (nouveau) Au développement local.
- ㉒ « III *bis*. – (Supprimé)
- ㉓ « IV. – Les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour l'exercice des compétences mentionnées aux I à III sont débattues par la conférence territoriale de l'action publique prévue à l'article L. 1111-9-1. »

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 304, présenté par MM. Patriat, Besson et Fauconnier, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 2

Remplacer les mots :

d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune

par les mots :

, en qualité de chef de file, de formuler les priorités et d'organiser l'action commune

II. – Alinéa 12

Remplacer les mots :

d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune

par les mots :

, en qualité de chef de file, de formuler les priorités et d'organiser l'action commune

III. – Alinéa 17

Remplacer les mots :

d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune

par les mots :

, en qualité de chef de file, de formuler les priorités et d'organiser l'action commune

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 411, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéas 2, 12 et 17

Remplacer les mots :

d'organiser
par les mots :
de coordonner

La parole est à M. Christian Favier.

M. Christian Favier. La notion de chef de file n'étant pas clairement définie, elle peut prêter à de multiples interprétations et ouvrir la voie à de nombreux contentieux.

Qui plus est, donner à la région, au département ou à la commune la compétence d'organiser les modalités de l'action des autres collectivités territoriales, dans certains domaines, peut se révéler contraire au principe de libre administration de celles-ci, ainsi qu'au principe constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité sur une autre – cela dépendra, bien évidemment, de la manière dont ce chef de filat sera exercé.

Toutefois, et c'est l'objet de cet amendement, nous considérons qu'il est nécessaire de coordonner les politiques publiques au niveau local.

Aussi, compte tenu des compétences actuelles des communes, des départements et des régions, il est préférable de préciser que chacun de ces échelons coordonne ses actions avec celles des autres collectivités, sans plus de précision, laissant ainsi les collectivités mettre elles-mêmes en place les modalités de coopération et de coordination qu'elles jugeront souhaitables.

Cet amendement tend donc à remplacer le mot « organiser » par celui de « coordonner ».

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

M. René Vandierendonck, rapporteur. Mes chers collègues, nous n'allons pas refaire le débat du mois de juin dernier...

Je vais être très clair : je soutiens le chef de filat des départements sur l'aménagement numérique. Cela veut dire que le rôle du chef de file est aujourd'hui défini par les dispositions de l'alinéa 5 de l'article 72 de la Constitution, tel qu'il a été interprété par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Si nous adoptons l'amendement de notre collègue, nous nous opposerions à ces deux sources du droit.

La commission émet donc un avis défavorable.

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. L'article 3 de ce projet de loi dispose : « La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales ». Or les termes « organiser les modalités de l'action commune » sont repris de l'article 72, alinéa 5, de la Constitution, que nous n'entendons pas modifier.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 411 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 50 rectifié, présenté par M. J.L. Dupont, Mme Morin-Desailly, MM. Amoudry, Guerriau, Roche et Dubois, Mme Férat et M. Zocchetto, est ainsi libellé :

I. - Alinéa 3
Rédiger ainsi cet alinéa :

« 1° Au développement durable du territoire ;

II. - Alinéa 15

Rédiger ainsi cet alinéa :

« 3° La solidarité et l'aménagement du territoire, notamment la coordination des schémas de cohérence territoriale, le développement des réseaux de communication électroniques et de leurs usages, l'ingénierie territoriale et l'amélioration de l'accessibilité des services à la population ;

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 499 rectifié, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

I. - Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

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

II. - En conséquence, alinéa 15

Supprimer cet alinéa.

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

Mme Hélène Lipietz. Cet amendement vise à confier à la région le rôle de chef de file en matière d'aménagement, de développement durable et de solidarité des territoires, cette dernière notion étant différente de la solidarité de proximité, qui est exercée pour l'instant par les départements.

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

M. René Vandierendonck, rapporteur. Je me demande ce qu'ont bien pu vous faire les départements ! *(Sourires.)*

Cet amendement est contraire à la position du Sénat, qui a confié aux départements le chef de filat en matière de solidarité des territoires.

La commission émet donc un avis défavorable.

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

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

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 499 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 40 rectifié, présenté par M. Reichardt, Mme Morin-Desailly, M. Couderc, Mmes Sittler et Boog et M. Bockel, est ainsi libellé :

I. - Alinéa 4

Rétablir cet alinéa dans la rédaction suivante :

« 2° À l'aménagement numérique ;

II. - Alinéa 16

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. André Reichardt.

M. André Reichardt. Par souci de cohérence, en droite ligne avec les propos que je tenais tout à l'heure et parce que la région se voit confier les compétences relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire, particulièrement celles qui sont relatives au développement économique, il me paraît souhaitable de lui confier également

l'aménagement numérique et non d'attribuer cette compétence au département, comme le prévoit le texte issu des travaux de la commission.

Je voudrais également insister sur le fait que la région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales. Rien n'interdit donc aux départements, voire aux communes qui le souhaitent, dans le cadre d'une capillarité des différents réseaux, d'intervenir.

Toutefois, il faut bien mettre en place un schéma à l'échelon régional. Sinon, à quoi sert ce dernier ? Il est évident que le numérique ne s'arrête pas aux frontières d'un territoire ou d'un département.

M. Michel Mercier. Ni à celles d'une région !

M. André Reichardt. Si une logique doit se mettre en place, elle doit l'être, à tout le moins, à l'échelle régionale. J'entends notre collègue Mercier dire que le numérique ne s'arrête pas à une région. Peut-être souhaitez-vous confier cette responsabilité à l'État ? (*Exclamations sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC, ainsi que sur certaines travées du groupe socialiste.*) Je croyais pourtant que nous étions en train de débattre de modernisation de l'action publique territoriale, c'est-à-dire de décentralisation !

Il me paraît logique et tout à fait cohérent, dans un souci de coordination des différentes actions, que cet aménagement numérique soit confié aux régions plutôt qu'à une collectivité infrarégionale. Je le répète, ceux qui veulent cofinancer pourront continuer à le faire. J'ai du mal à comprendre pourquoi on s'y opposerait ; en tout cas, j'aurai essayé d'être aussi clair que possible.

M. Michel Mercier. Nous nous y opposons parce que nous l'avons déjà fait !

M. le président. L'amendement n° 302, présenté par MM. Patriat, Besson et Fauconnier, est ainsi libellé :

I. - Alinéa 16

Supprimer cet alinéa.

II. - Après l'alinéa 21

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

« ... - Dans l'espace régional, les régions, les départements, les communes et leurs groupements élaborent conjointement une stratégie d'aménagement numérique du territoire. Pour sa mise en œuvre, la maîtrise d'ouvrage du déploiement des réseaux de communication est assurée à l'échelle départementale, interdépartementale ou régionale. À cette fin, des personnes morales, notamment des syndicats mixtes, sont constituées à l'initiative de la région et des autres collectivités territoriales concernées. La commercialisation de ces réseaux est assurée à l'échelle régionale.

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 573 rectifié *ter*, présenté par M. Rome, Mme Rossignol, MM. Vairetto, Boutant, Eblé, Kerdraon, Krattinger, Camani, Chastan et Jeannerot, Mme Klès et MM. Hérisson, Pointereau, Godefroy et P. Leroy, est ainsi libellé :

Alinéa 16

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Vincent Eblé.

M. Vincent Eblé. Il ne peut y avoir de projet ambitieux d'aménagement numérique sans la participation financière de tous les échelons, comme vient d'ailleurs de le souligner notre collègue, c'est-à-dire de l'échelon départemental, de l'échelon régional – en Île-de-France, c'est « 50-50 », ce qui montre qu'il est possible d'articuler l'intervention des deux collectivités –, mais aussi de l'échelon intercommunal, très fréquemment présent dans les syndicats mixtes mis en place.

Chaque échelon étant appelé à participer, cela lui donne un poids certain dans la négociation sur les priorités et la cohérence de l'ensemble. Il vaut mieux, dans ces conditions, faire confiance à l'intelligence des négociations locales que de braquer une catégorie d'acteurs par une disposition législative qui affecterait le chef de filat à un certain niveau plutôt qu'à un autre. Comme je le disais tout à l'heure, nous sommes en faveur d'une combinaison des compétences.

Une dynamique est d'ores et déjà en cours pour le passage au très haut débit, avec plus de la moitié des territoires départementaux qui feront l'objet d'un dossier de financement par l'État dans l'année, à l'échelle départementale, interdépartementale ou régionale, et d'autres ensuite.

Le Gouvernement a instauré une prime aux regroupements. Laissons cette dynamique produire tous ses effets sans la fragiliser par des débats plus globaux.

Si, à la fin de 2014, il existe des territoires sans projet, ni départemental, ni régional, il conviendra de voir comment responsabiliser un échelon dans le cadre d'une loi sur le numérique de plus en plus nécessaire ; avec l'effet d'entraînement actuel, ce cas paraît improbable.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements restant en discussion ?

M. René Vandierendonck, rapporteur. Comme l'a rappelé Mme la ministre, le chef de file organise les modalités de l'action commune. Il lui appartient donc d'engager le tour de table, de favoriser le partage et les quotités des interventions des uns et des autres. Je ne vois rien dans le positionnement du chef de filat, tel que nous vous le proposons, qui contredise les objectifs visés par M. Eblé.

La commission est donc défavorable aux amendements n° 40 rectifié et 573 rectifié *ter*.

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Ce débat ne fait que poursuivre celui que nous avons eu tout à l'heure à propos d'un amendement qui, d'ailleurs, a été adopté.

J'entends bien les arguments qui ont été développés, selon lesquels le numérique relève de l'action économique. C'est indéniable. Cependant, le Gouvernement ayant émis il y a un instant un avis de sagesse, il donnera, par souci de cohérence, le même avis sur ces deux amendements.

M. le président. La parole est à M. Bruno Sido, pour explication de vote.

M. Bruno Sido. Je connais particulièrement bien le sujet du numérique, pour le pratiquer dans mon département. Vous me pardonnerez donc, mes chers collègues, d'être un peu direct.

Le numérique est affaire non pas de discours, mais d'ingénierie financière et technique. La France étant ce qu'elle est, le réseau téléphonique en cuivre a été développé au sein des départements. L'architecture numérique, elle, se calque peu ou prou – c'est ainsi, mais on aurait pu faire autrement – sur

le réseau de cuivre. Tant qu'il n'y a pas de réseau FTTH, le dernier – ou le premier – kilomètre du réseau actuel est fait de cuivre.

Par conséquent, il s'agit d'une affaire financière – il faut trouver l'argent – et technique, qui relève du domaine des ingénieurs. Et c'est heureux !

Il ne s'agit pas de savoir quelle collectivité va tirer gloire du dispositif. Nos concitoyens ont besoin de cet aménagement numérique, et ce le plus rapidement possible.

Les départements, qui sont proches du terrain – je regrette de vous le dire, madame Lipietz, mais ils savent ce dont ont besoin nos concitoyens ! –, se sont lancés les premiers dans l'aventure. Bien entendu, le numérique ne s'arrête pas aux frontières départementales, régionales, ni même nationales d'ailleurs.

Le département dont je suis l'élu a passé des conventions avec la Marne, l'Aube ou encore la Haute-Saône, en somme avec tous les départements qui l'entourent. Cela ne pose aucun problème.

Il s'agit de choisir la collectivité la plus efficace pour réaliser l'aménagement numérique. Très honnêtement et très modestement, je pense que c'est le département, car il s'est lancé le premier. Cela ne veut pas dire que les régions, l'État, l'Europe, ou les intercommunalités ne devront pas participer financièrement. Cela n'a rien à voir ! Simplement, le domaine technique me semble le plus important.

J'en profite pour dire que, au fond, l'obstacle le plus sérieux que nous rencontrons est d'ordre administratif et réglementaire. Franchement, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, l'ARCEP, devrait aplanir les difficultés.

Comme vous, monsieur le président, nous sommes des défricheurs. Nous rencontrons des difficultés, mais les départements et régions du futur profiteront de notre travail.

Honnêtement, madame la ministre, s'il est aujourd'hui une collectivité réactive, qui peut atteindre le plus rapidement possible l'objectif fixé par l'État, c'est bien le département.

M. le président. La parole est à M. André Reichardt, pour explication de vote.

M. André Reichardt. Dans la mesure où je suis le premier signataire de cet amendement, vous avez bien compris, monsieur le président, que mon explication de vote sera quelque peu partielle !

Je voudrais de nouveau insister sur le fait qu'un schéma régional d'aménagement numérique, même s'il n'existe pas en tant que tel, ne me paraîtrait pas porter préjudice aux départements. Par conséquent, il devrait être mis en place.

J'ai bien entendu l'explication de mon collègue et ami Bruno Sido. Cependant, imaginons que chacun des dix départements composant une région lance des projets d'aménagement numérique sans concertation ni coordination régionale. Les effets pourraient être terribles ! Les deux départements qui composent la petite région dont je suis l'élu ont choisi deux options techniques différentes. Imaginez-vous ce que nous appelons le « landgrave », du côté de Sélestat ? Techniquement, monsieur Sido, cela ne tient pas !

Il est évident que les réseaux doivent irriguer le territoire. Vous avez raison de dire que l'aménagement numérique relève également de l'échelle nationale et européenne, mon

cher collègue. Mais nous parlons de décentralisation et de modernisation de l'organisation institutionnelle des territoires, nous ne parlons pas des compétences de l'État. À mon sens, c'est donc bien l'instance régionale qui est la mieux à même de coordonner l'action des différents acteurs.

Je suis complètement d'accord avec l'objet de l'amendement n° 573 rectifié *ter* : « Il ne peut y avoir de projet ambitieux d'aménagement numérique sans la participation financière de tous les échelons ». Si cette participation peut être financière, tant mieux !

Je crois savoir, en effet, que le département est l'échelon territorial qui connaît les difficultés financières les plus importantes, du fait des contraintes qui pèsent sur lui, en matière d'action sociale, notamment.

Vous pouvez penser, mes chers collègues, que le département doit apporter les solutions financières et techniques pour mettre en place l'aménagement numérique. Toutefois, j'ai le sentiment que cette position n'ouvre pas de perspectives d'avenir.

L'idée est non pas d'empêcher les différents échelons d'agir, mais de coordonner l'action de ces derniers. C'est le rôle du chef de file que d'organiser les modalités d'action commune sur ce plan.

Cette compétence est donc, à mon sens, du ressort de la région, d'autant que celle-ci est déjà responsable de l'aménagement du territoire, du développement durable et du développement économique. Cela me paraît évident.

M. le président. La parole est à M. Alain Richard, pour explication de vote.

M. Alain Richard. Je trouve que la proposition formulée par M. Eblé dans l'amendement qu'il a défendu est celle de la sagesse. J'aimerais en convaincre M. le rapporteur, qui pourrait évoluer sur ce point, comme il l'avait fait en première lecture sur le tourisme.

Cette discussion est vaine, mes chers collègues. Elle n'emporte aucune conséquence. Il ne s'agit que de faire travailler ensemble les gens qui en ont décidé ainsi. La disposition sur le chef de filat n'aurait pas d'effet lorsque deux départements d'une même région n'auraient pas décidé de se coordonner. L'apport de la région est donc inexistant.

M. André Reichardt. Ce n'est pas sûr !

M. Alain Richard. Pardonnez-moi, mon cher collègue, mais votre propos quelque peu laborieux visant à démontrer que l'action de la région en la matière pouvait créer de la valeur ajoutée me semble plutôt avoir démontré le contraire.

Le chef de filat n'est pas un élément d'autorité, il ne confère aucun pouvoir de décision. Je ne veux blesser personne, mais ces controverses sont d'ordre identitaire ou protocolaire. Elles impliquent des représentants du peuple qui, pourtant parfaitement désintéressés et très détachés de leur fonction locale quand ils exercent leur rôle de législateur, considèrent qu'il est absolument indispensable qu'un échelon bénéficie de l'étiquette de « chef de file » dans un domaine, alors même que personne ne peut trancher.

Dans ces conditions, la solution la plus simple, c'est qu'il n'y ait pas de chef de file. C'est ce que nous avons décidé de faire en première lecture pour le tourisme. L'amendement n° 573 rectifié *ter* me semble donc plus sage.

Mme Cécile Cukierman. Très bien !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 40 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 573 rectifié *ter*.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 168 rectifié est présenté par MM. Auban et Mirassou.

L'amendement n° 577 rectifié est présenté par MM. Miquel, Krattinger, Guérini, Lozach, Boutant, Daudigny et Jeannerot, Mme Bataille et M. Labazée.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 5

Supprimer cet alinéa.

L'amendement n° 168 rectifié n'est pas soutenu.

La parole est à M. Gérard Miquel, pour présenter l'amendement n° 577 rectifié.

M. Gérard Miquel. Depuis 1985, les départements sont compétents pour mettre en œuvre des politiques en faveur des espaces naturels sensibles, ou ENS. À ce jour, 99 départements ont voté la taxe d'aménagement et mènent une politique ENS sur leur territoire. Ainsi, plus de 200 000 hectares de nature sont protégés, soit plus de 4 000 sites.

Outre la politique ENS, les départements interviennent dans le domaine de la biodiversité par le financement des parcs naturels régionaux, les subventions aux communes et EPCI, les inventaires, atlas, observatoires de la biodiversité et des paysages, mais également à travers des programmes de recherche dans le cadre de la gestion des sites.

Ils intègrent également la dimension de la biodiversité dans leurs projets routiers, en lien avec la signature de la convention d'engagement volontaire. L'enjeu de la biodiversité est aujourd'hui totalement intégré dans la conception des projets routiers des départements – « zéro phyto », passages à faune et j'en passe – comme dans les mesures ERC, « éviter, réduire, compenser ».

Les départements interviennent enfin dans le domaine de la biodiversité par leurs politiques relatives au grand cycle de l'eau – captages, traitement, gestion des milieux aquatiques –, à l'éducation à l'environnement sur les ENS, à l'organisation de visites de sites pour des collégiens, notamment, ainsi qu'à la gestion et l'animation de maisons de la nature.

Aussi, pour toutes ces raisons, il n'apparaît pas opportun de définir un chef de file à l'échelon régional, ces politiques devant rester dans le champ des compétences partagées.

La proximité est indispensable, et chaque échelon de collectivités doit pouvoir continuer à agir librement en faveur de la biodiversité, afin d'atteindre les objectifs internationaux auxquels nous avons adhéré. À cet égard, la loi-cadre sur la biodiversité annoncée doit être l'occasion d'expliquer et de préciser les compétences des divers niveaux de collectivités en matière de préservation de la biodiversité. L'anticiper ne serait donc pas cohérent.

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

M. René Vandierendonck, rapporteur. En première lecture, le domaine de la biodiversité avait été confié à la région. La commission émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Même avis, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Lenoir, pour explication de vote.

M. Jean-Claude Lenoir. J'interviens sur ce sujet, tout comme j'aurais pu le faire sur le sujet précédent, pour vous dire, mes chers collègues, que nous constatons une forme de dérive, vers la région, de l'exercice de certaines compétences.

Cette évolution se traduit par un document, qui revient au mois de juin, en général, et auquel le département a trois mois pour répondre. Je veux parler du schéma régional.

L'année dernière, à la mi-juin, nous avons reçu une demande d'avis des collectivités territoriales et des EPCI sur un schéma régional éolien. Le 15 juin n'est pas nécessairement la meilleure période pour réunir les troupes et faire en sorte qu'un avis puisse être donné pour le 15 septembre... Les réponses ont donc été largement négatives, et elles ont été assorties de commentaires recommandant aux régions d'éviter de formuler ce type de demande pendant l'été.

Cela n'a pas suffi puisque, à la mi-juin de cette année, un certain nombre de régions ont reçu une demande d'avis sur le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, devant être rendu à la mi-septembre.

Ce sont des documents épais – autant que le casier judiciaire d'Al Capone, c'est dire ! Ils obligent les services départementaux à travailler pendant une période où les personnes qualifiées ne sont pas nécessairement présentes.

Tout cela me conduit à dire que nous sommes de plus en plus envahis par des documents cosignés par le préfet de région et le président de la région, et préparés par des fonctionnaires qui, bien sûr, ont tous les mérites. Le problème est que, si vous ne répondez pas dans les temps, cela signifie que vous avez consenti aux conclusions contenues dans le schéma régional.

Tout ce qui conduit à désigner la région comme chef de file – je précise que je n'ai strictement rien contre la région, contre l'institution ou contre les élus qui y travaillent – nous éloigne un peu plus du terrain. Je préfère de beaucoup le département.

Si la région doit s'occuper de la biodiversité, je vous le dis, mes chers collègues, vous recevrez le 15 juin 2014 une demande d'avis sur un schéma régional concocté par des personnes qui auront passé des mois à se pencher sur la vie des insectes et des grenouilles et qui vous demanderont, puisque vous n'avez pas manifesté votre désaccord, de vous y conformer.

J'en profite pour réitérer ce que nous avons déjà eu l'occasion d'exprimer devant les préfets : il faut arrêter de nous assommer avec de tels schémas ! Ces documents peuvent-être leur utilité, mais, comme nous ne participons pas à leur élaboration – ils nous arrivent tout ficelés, et l'on nous demande juste de dire oui ou non –, ils sont assez éloignés du terrain. Et cela ne me paraît pas rendre service à l'exercice des compétences prévues par la loi.

M. le président. La parole est à M. Gérard Miquel, pour explication de vote.

M. Gérard Miquel. Le sujet est extrêmement important. Un certain nombre d'acteurs – je pense notamment à l'administration centrale – démontrent leur volonté recentralisatrice !

Pourquoi veut-on enlever aux départements le rôle prépondérant qui est le leur en la matière ? Ont-ils mal travaillé depuis 1985 ? Ils gèrent un réseau routier extrêmement important, puisque l'État leur a généreusement octroyé la responsabilité de la plupart des routes nationales, sachant qu'ils étaient déjà compétents pour les routes départementales !

De tels projets supposent de la proximité. Les spécialistes que nous avons recrutés gèrent très bien les dossiers parce qu'ils connaissent les sites. Et vous voulez reproduire ce que vous avez fait avec les directions départementales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, les DREAL, c'est-à-dire retirer des fonctionnaires à l'échelon départemental, où ils connaissaient le territoire, pour les affecter au niveau régional ! Une telle démarche nous a causé les pires difficultés : au bout d'un an, nous ne savons toujours pas où sont passés certains dossiers !

Si vous voulez obtenir le même résultat sur la biodiversité, donnez donc la compétence à la région ! Vous aurez une administration pléthorique, pour des résultats bien plus mauvais !

M. Bruno Sido. Exact !

M. Gérard Miquel. J'invite notre Haute Assemblée à bien réfléchir quant à son vote sur cet amendement, qui est très important pour la proximité et l'effectivité des actions menées en matière de biodiversité. À défaut, nous nous enfermerons dans un système qui finira vite par faire la preuve de son inefficacité.

Je peux concevoir que la région intervienne, par exemple dans le cadre de certains partenariats ; d'ailleurs, cela existe déjà en pratique. Mais, de grâce, laissez au département son rôle essentiel ! Nous avons beaucoup de projets à mettre en œuvre sur nos territoires et la région est échelon trop éloigné pour permettre d'agir dans de bonnes conditions.

M. Jean-Claude Lenoir. Très bien !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 577 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 256, présenté par M. Carvounas, est ainsi libellé :

Alinéa 7

Compléter cet alinéa par les mots :

et au tourisme

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 29, présenté par Mlle Joissains, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 15

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« ...° Le tourisme ;

La parole est à Mlle Sophie Joissains.

Mlle Sophie Joissains. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 29 est retiré.

Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

Les deux premiers amendements sont identiques.

L'amendement n° 169 rectifié est présenté par MM. Auban et Mirassou.

L'amendement n° 578 rectifié est présenté par MM. Miquel, Krattinger, Guérini, Lozach, Boutant et Daudigny, Mme Bataille et M. Labazée.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 10

Supprimer cet alinéa.

L'amendement n° 169 rectifié n'est pas soutenu.

La parole est à M. Gérard Miquel, pour présenter l'amendement n° 578 rectifié.

M. Gérard Miquel. Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 10.

Afin d'assurer une véritable complémentarité entre les divers modes de transport, il importe que les différentes autorités organisatrices de transport, ou AOT, situées sur le territoire de chaque région soient pleinement associées à la définition des schémas de coordination.

Dans cette perspective, il semble plus indiqué de les regrouper au sein d'un syndicat mixte chargé d'élaborer un schéma régional de l'intermodalité. L'élaboration d'un tel schéma par chaque conseil régional n'offre pas les mêmes garanties d'association et, partant, d'efficacité dans la coordination des différents modes de transport.

Il n'apparaît donc pas opportun de confier aux régions la qualité de chef de file en matière d'organisation et de complémentarité des modes de transport.

M. le président. L'amendement n° 369 rectifié, présenté par MM. Mézard, Collombat, Alfonsi, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Collin et Fortassin, Mme Laborde et MM. Mazars, Placade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi, est ainsi libellé :

Alinéa 10

Compléter cet alinéa par les mots :

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

La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. Cet amendement, d'ailleurs très sollicité par les transporteurs de passagers, vise à compléter le dispositif prévu à l'alinéa 10.

Nous souhaitons renforcer la capacité des régions à mettre en place des lignes interrégionales de transports terrestres routiers de voyageurs.

En effet, dans le cadre de la politique de développement des transports collectifs, les services réguliers de transport routier de personnes constituent – c'est une réalité – une solution de remplacement au déplacement en voiture particulière et une offre complémentaire, notamment par rapport au service ferroviaire. C'est le cas dans un certain nombre de régions, en particulier le Massif central.

Afin de dynamiser le processus, il serait nécessaire, selon nous, de donner un fondement juridique aux services réguliers non urbains interrégionaux desservant deux régions limitrophes. Les exemples sont nombreux à cet égard.

Aujourd'hui, la compétence des régions se trouve limitée au seul périmètre régional. L'ajout que nous proposons à l'alinéa 10 de l'article 3 permettrait de développer l'offre en matière de transport routier, notamment à destination des personnes à faibles ressources et en complémentarité du mode ferroviaire, en veillant évidemment à ne pas compromettre l'équilibre économique des services existants.

Ce que nous proposons, c'est donc un complément; je pense qu'une telle solution faciliterait certaines situations, notamment lorsque la desserte touche deux régions limitrophes. Le dispositif envisagé, outre qu'il ne poserait pas de problème, fait l'objet d'une demande forte de la part des transporteurs routiers de passagers.

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

M. René Vandierendonck, rapporteur. L'amendement n° 578 rectifié vise à supprimer le chef de filat des régions sur « l'organisation de l'intermodalité et de la complémentarité des modes de transport ». L'avis de la commission est évidemment défavorable.

Je ne suis pas le dernier à défendre les départements, mais je pense que vous n'avez aucune chance de voir une telle proposition connaître une destinée favorable à l'Assemblée nationale tant vous vous heurtez de front à la compétence régionale.

En revanche, la commission émet un avis favorable sur l'amendement n° 369, qui tend à apporter une précision.

M. Jean-Claude Lenoir. Très bien ! J'approuve le rapporteur !

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Je partage l'avis de M. le rapporteur sur l'amendement n° 578 rectifié. Tout milite pour que l'organisation des transports s'effectue dans un cadre régional, ne serait-ce que par souci de cohérence à l'égard des publics.

Pour autant, la région consultera évidemment les départements. Nous en discuterons lors de l'examen des dispositions relatives aux conférences territoriales de l'action publique, instances qui constituent précisément le cadre adapté pour s'accorder sur ce type de politiques.

Aussi, monsieur le sénateur, le Gouvernement souhaiterait que vous retiriez cet amendement.

L'amendement n° 369 rectifié vise à apporter une précision. Le texte prévoit déjà qu'il s'agit d'une compétence exclusive; le chef de filat n'a pas à être précisé en tant que tel. Néanmoins, si vous pensez que l'adoption d'un tel amendement clarifierait le dispositif, le Gouvernement ne s'y opposera pas et s'en remettra à la sagesse du Sénat.

M. le président. La parole est à M. Dominique de Legge, pour explication de vote sur l'amendement n° 578 rectifié.

M. Dominique de Legge. En écoutant la discussion sur ces amendements, je ne puis m'empêcher de songer au débat que nous avons eu tout à l'heure sur la clause de compétence générale. Après en avoir prôné le rétablissement, vous revenez dessus au travers d'un certain nombre d'amendements, en expliquant qu'elle pose problème !

Quand je vois que, chez moi, en Bretagne, le conseil régional réhabilite la ligne de chemin de fer entre Brest et Quimper tandis que le conseil général du Finistère modernise la ligne routière entre... Quimper et Brest, je me dis qu'il y a tout de même un petit souci !

Soyons cohérents jusqu'au bout ! Reconnaissons-le, en matière de transport, il n'y a pas simplement un chef de file; il y a une compétence à organiser. Et cela me paraît tout naturellement relever plutôt de la région que du département.

Mais vous ne pouvez pas réhabiliter la clause de compétence générale, puis découvrir que cela pose des problèmes et essayer, *via* quelques petits amendements, de faire de bricolage avec des dispositifs qui n'ont aucun sens ! De grâce : restons-en à une clause de compétence claire et affirmée pour les régions !

M. le président. La parole est à M. André Reichardt, pour explication de vote.

M. André Reichardt. Je suis très hostile à cet amendement.

En effet, et Mme la ministre vient de le souligner à juste titre, l'échelon pertinent quand on parle de mobilité, c'est évidemment l'échelon régional.

Comme je l'ai déjà indiqué tout à l'heure, avec la notion de chef de filat – dès lors qu'elle existe, cher Dominique de Legge –, il s'agit non pas de prétendre tout enrégimenter, mais bien d'organiser, en pleine concertation avec les différents strates et échelons de collectivités territoriales intervenant en la matière.

Les différents modes de transport relevant d'échelons distincts, je ne vois pas pourquoi l'on interdirait à la région d'effectuer le travail de coordination.

Voilà pourquoi je m'oppose à cet amendement. En revanche, je ne m'opposerai pas, bien au contraire, à l'adoption de l'amendement suivant.

M. le président. La parole est à M. Bruno Sido, pour explication de vote.

M. Bruno Sido. Ce qui est assez curieux dans ce débat, c'est que personne n'évoque le transport le plus important quantitativement, c'est-à-dire le transport scolaire, qui – il me paraît utile de le rappeler – relève de la compétence du département.

Certes, en l'occurrence, la discussion porte sur le transport non pas scolaire, mais routier ou ferroviaire. Il est, je le crois, acté que le transport ferroviaire relève des régions; elles ont une compétence déjà ancienne en la matière, connaissent parfaitement les réseaux et ont l'habitude de discuter avec l'État ou la SNCF. N'y revenons pas.

En revanche, monsieur Mézard, le transport routier, qu'il soit intra ou interdépartemental, voire interrégional, est typiquement du ressort départemental, puisqu'il emprunte le plus souvent des routes départementales, ce qui facilite d'ailleurs la situation pour procéder à des opérations de déneigement ou de salage.

Cela étant, il doit évidemment y avoir une coordination : qui dit chef de filat ne dit pas caporalisme. Il faut discuter ensemble.

Monsieur de Legge, heureusement qu'il y a la clause de compétence générale ! Elle sera toujours utilisée de manière intelligente et par les régions et par les départements !

Autrement dit, si l'une des collectivités n'assume pas complètement son rôle, la clause permet à une autre collectivité de suppléer la première, afin que la compétence soit bien assumée. Dans le cas des transports, l'essentiel du travail est effectué par la région, les départements s'occupant du reste.

Je ne vois aucune contradiction entre le chef de filat régional pour les transports et la clause de compétence générale qui permet au département d'assumer ses propres responsabilités.

M. le président. La parole est à M. Michel Mercier, pour explication de vote.

M. Michel Mercier. Nous retrouvons toutes les difficultés que nous avons évoquées en discutant du rétablissement de la clause de compétence générale.

Cet amendement relatif aux transports présente, comme beaucoup d'amendements, un certain intérêt, à une réserve près : les collectivités qui organisent les transports du plus grand nombre de voyageurs, ce sont les agglomérations !

Les auteurs de cet amendement ne proposent pas de confier le chef de filat au département ; ils souhaitent simplement que la région n'en bénéficie pas. Certains peuvent se faire plaisir en adoptant un tel dispositif, mais le fait est que la grande masse des voyageurs empruntent des transports relevant de la compétence des agglomérations.

Quand on utilise les transports, c'est pour se déplacer. Dans le département que je préside, les voyageurs qui se rendent à Lyon en train ou en car, une fois arrivés à destination, prennent le métro, le tramway ou tout autre mode de transport mis en place par l'agglomération ou par le syndicat qu'elle a créé.

Le chef de filat, ce n'est rien. Il s'agit de « meubler » et de compenser ce que l'on ne peut pas faire autrement.

Parler de coordination des transports sans évoquer les agglomérations, c'est être à côté de la plaque et ne pas traiter les véritables problèmes. Je ne voterai donc pas cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 578 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 369 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 305, présenté par MM. Patriat, Besson, Fauconnier et Krattinger, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 11

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« ...° À l'orientation professionnelle et la formation.

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 593, présenté par M. Vandierendonck, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Alinéa 13

Remplacer les mots :

et à l'action sociale concourant à la réduction

par les mots :

et à la résorption

La parole est à M. le rapporteur.

M. René Vandierendonck, rapporteur. Il s'agit d'un amendement purement rédactionnel.

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 593.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de quatre amendements identiques.

L'amendement n° 170 rectifié est présenté par MM. Auban et Mirassou.

L'amendement n° 188 rectifié est présenté par MM. Namy, Amoudry, Dubois, Tandonnet, Jarlier, Roche, Mercier, Guerriau et Capo-Canellas et Mme Férat.

L'amendement n° 412 est présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

L'amendement n° 579 rectifié *bis* est présenté par MM. Miquel, Krattinger, Guérini, Lozach, Boutant, Daudigny et Jeannerot, Mme Bataille et MM. Labazée et Camani.

Ces quatre amendements sont ainsi libellés :

Après l'alinéa 16

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

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

L'amendement n° 170 rectifié n'est pas soutenu.

La parole est à M. Michel Mercier, pour présenter l'amendement n° 188 rectifié.

M. Michel Mercier. Cet amendement reflète l'état d'esprit d'un certain nombre de collectivités – je pense notamment aux départements – devant participer au financement des contrats de plan, mais non à leur phase de conceptualisation, ce qui est trop souvent le cas.

Nous voulons donc rappeler que les payeurs doivent avoir été associés à la conception du contrat...

M. le président. La parole est à Mme Cécile Cukierman, pour présenter l'amendement n° 412.

Mme Cécile Cukierman. Cet amendement vise à réintroduire un alinéa adopté par l'Assemblée nationale.

Il s'agit de préciser que les départements doivent être consultés par la région préalablement à l'élaboration du contrat de projets État-région, afin que les spécificités de chaque territoire départemental soient prises en compte.

L'alinéa a été supprimé par la commission, et nous en avons demandé, *via* plusieurs amendements similaires, la réintroduction. Cela montre bien l'ambiguïté de l'article, qui définit des compétences essentielles des départements et des régions, mais sans les nommer toutes. Dès lors, les compétences non explicitement désignées risquent d'être considérées comme retirées. Les différents échanges que

nous venons d'avoir l'illustrent. Tout cela est fait pour tenter d'encadrer le retour de la compétence générale ! Cela peut aboutir à des désordres juridiques dans l'application des textes votés.

La réintroduction d'un tel alinéa permettrait d'assurer la consultation préalable des départements, qui est d'autant plus nécessaire à la veille d'une nouvelle période d'élaboration des futurs contrats de plan. Notre débat le prouve.

Les articles suivants prévoient que les métropoles et les communautés urbaines seront consultées sur les plans ; il serait donc surprenant que seul le département ne le soit pas !

Ne pas réintroduire l'alinéa favorable aux départements reviendrait à laisser entendre qu'ils sont moins importants que les grosses intercommunalités intégrées. Ce n'est ni notre souhait ni le message que nous voulons faire passer. Certes, et le début de l'examen des articles l'a montré, nous savons que beaucoup pensent ainsi, allant même parfois jusqu'à prôner la disparition des départements. Il nous semble cependant qu'une telle option n'est pas encore soutenue par le Gouvernement.

Mes chers collègues, en réintroduisant cet alinéa, nous ferons un geste pour conforter les départements et rétablir l'équilibre entre départements et régions, dans l'intérêt des populations qui y vivent.

M. le président. La parole est à M. Gérard Miquel, pour présenter l'amendement n° 579 rectifié *bis*.

M. Gérard Miquel. Les contrats de projets État-région, ou CPER, reposent sur deux partenaires : l'État et la région.

Nous nous posons la question de l'association des autres niveaux de collectivités territoriales, en particulier des départements, qui ne sauraient être cantonnés – c'est un point souligné par l'ensemble des présidents des conseils généraux – au rôle de « financeurs en dernier ressort ».

Il nous semble nécessaire de développer une approche plus territorialisée des politiques de développement et d'aménagement du territoire, qui doit s'étendre bien au-delà de la contractualisation entre l'État et les régions.

S'il faut constater que l'association des collectivités autres que la région existe déjà, il est à regretter qu'elle soit très inégale et différente d'un territoire à un autre.

C'est pourquoi, à l'occasion de la mise en place de la nouvelle génération de CPER, le présent amendement tend à proposer, comme l'avaient décidé les députés, une association effective des départements à ces contrats, à l'instar de ce que prévoit l'article 42 du texte relatif aux communautés urbaines.

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

M. René Vandierendonck, rapporteur. Si j'osais, je demanderais s'il y a un représentant de l'Association des régions de France dans cet hémicycle pour nous indiquer la position des régions. Mais je le cherche en vain ! (*Sourires.*)

Je reconnais bien volontiers que j'ai sous-estimé, en commission des lois, l'état du dialogue entre les départements et les régions... Je n'ai pas vu initialement l'intérêt d'inscrire dans le projet de loi que la région doit consulter les départements en cas de négociation d'un contrat de projets État-région. Dans le Nord-Pas-de-Calais, il en a toujours été ainsi ! J'ai vraiment sous-estimé la déliquescence du dialogue entre collectivités territoriales, et je vous prie de bien vouloir m'en excuser... (*Mouvements divers.*)

Dans ces conditions – il faut savoir s'aligner sur la réalité des choses telle qu'on la constate ! –, si vous estimez qu'une telle disposition donne un gage en vue de la consultation du département avant la négociation du contrat de projets État-région, je veux bien émettre un avis favorable. Mais ce n'est pas glorieux pour l'état du dialogue entre les collectivités françaises !

M. le président. Votre avis est donc favorable ?

M. René Vandierendonck, rapporteur. Oui, je me convertis ! (*Sourires.*)

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Le Gouvernement n'a, pour sa part, pas besoin de conversion.

En effet, le 11 septembre, à midi, alors qu'il présidait le lancement des travaux sur les CPER, M. le Premier ministre a affirmé, haut et clair, que les départements seraient évidemment consultés, à l'instar des régions, dans le cadre du dialogue, toujours constructif, entre, d'une part, l'État et les collectivités territoriales et, d'autre part, les collectivités entre elles.

Par conséquent, le Gouvernement ne peut qu'émettre un avis favorable sur ces amendements.

M. le président. La parole est à M. Bruno Sido, pour explication de vote.

M. Bruno Sido. Il se trouve que j'ai eu le bonheur d'être vice-président du conseil régional de Champagne-Ardenne et de négocier un contrat de plan.

En cela, le cumul était intéressant. À cette époque, en 2000, je n'étais pas encore sénateur, mais j'étais à la fois président de conseil général et conseiller régional, et je pouvais discuter directement avec le président du conseil régional. C'est un véritable cumul, même si le texte sur le cumul n'en parle pas... Je considère que mon département a profité de ce dialogue ; la discussion est toujours féconde, à défaut d'être toujours possible.

J'avais même proposé alors que les départements cosignent le contrat de plan. Après tout, les décisions prises entre l'État et la région concernent le département, qui est toujours appelé à la rescousse pour financer de tels investissements. Or il ne signe pas le contrat du plan ! Autrement dit, il est mené par le bout du nez et, par la grâce de la clause de compétence générale, il met une fois de plus la main à la poche !

Je suis donc favorable aux amendements en discussion, mais j'irai encore plus loin. Je propose, même si je ne dépose pas de sous-amendement à ce stade, que les départements cosignent les contrats de projets.

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n° 188 rectifié, 412 et 579 rectifié *bis*.

(*Les amendements sont adoptés.*)

M. le président. Je constate que ces trois amendements identiques ont été adoptés à l'unanimité des présents.

L'amendement n° 140 rectifié, présenté par MM. Maurey, Dubois et Détraigne, Mme Morin-Desailly, MM. Amoudry, Tandonnet, Merceron, Namy et Guerriau et Mme Gourault, est ainsi libellé :

Alinéa 18

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Yves Détraigne.

M. Yves Détraigne. Cet amendement vise à tirer les conséquences du fait que les communes ou les communautés de communes ne pourront généralement pas assumer le chef de filat en matière de mobilité durable, qui nécessite une expertise spécifique et des moyens dont elles ne disposent en général pas.

Il vous est donc proposé de supprimer la notion de chef de file des communes et communautés de communes dans ce domaine.

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

M. René Vandierendonck, rapporteur. À quelques semaines d'un débat important sur le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et le plan local d'urbanisme intercommunal – ou pas ? ou peu ? (*Sourires.*) –, il m'a semblé intéressant d'envisager un chef de filat le plus large possible pour le bloc communal.

C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité maintenir la mobilité durable au sein de l'article et y ajouter les missions que nous avons prévues en première lecture, c'est-à-dire l'offre de services publics de proximité, l'aménagement de l'espace, le développement local.

C'est une question de respect à l'égard des maires. Il est bien normal que ceux-ci aient un droit de regard sur l'action menée dans leur territoire en termes d'aménagement de l'espace, surtout s'ils n'ont pas le droit d'être chefs de file, c'est-à-dire d'organiser la concertation avec les autres partenaires de l'action territoriale.

L'Association des maires de France, que j'ai pris la peine de consulter, a approuvé cette disposition.

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

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

M. le président. La parole est à M. André Reichardt, pour explication de vote.

M. André Reichardt. Permettez-moi de faire un peu d'humour. Je suis intimement persuadé que si les communes étaient certaines d'avoir la compétence de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme, elles se préoccuperaient beaucoup plus de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme que de la mobilité durable !

M. le président. La parole est à Mlle Sophie Joissains, pour explication de vote.

Mlle Sophie Joissains. Je comprends l'argument de mon collègue André Reichardt. Mais l'un n'empêche pas l'autre : la mobilité durable est aussi une compétence qui intéresse les communes, au même titre que l'urbanisme, l'aménagement local, voire la transition énergétique, le tourisme...

M. le président. La parole est à M. Louis Nègre, pour explication de vote.

M. Louis Nègre. La mobilité durable est un élément important du quotidien, dont on peut très bien laisser la gestion aux communes ou au bloc communal, même s'il faut de temps en temps une expertise.

Les communes auront ainsi une visibilité très forte. C'est ce que l'on souhaite.

M. le président. La parole est à M. Yves Détraigne.

M. Yves Détraigne. J'ai écouté avec attention les différentes interventions. N'étant pas obtus, je me rends aux arguments qui ont été avancés et retire mon amendement. (*Très bien ! sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. L'amendement n° 140 rectifié est retiré.

Je suis saisi de quatre amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 30, présenté par Mlle Joissains, est ainsi libellé :

Alinéas 19 à 21

Rédiger ainsi ces alinéas :

« 2° À l'aménagement local ;

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

« 4° À la transition énergétique.

La parole est à Mlle Sophie Joissains.

Mlle Sophie Joissains. Par cet amendement, je rejoins l'argumentation de M. le rapporteur.

Les communes ne peuvent pas être complètement dépouillées de leurs compétences et se voir réduites à exécuter les décisions prises par d'autres. Cela reviendrait à les subordonner à d'autres collectivités territoriales, ce qui est contraire à la Constitution.

L'aménagement local est une compétence qui intéresse en premier lieu le maire ou les communes au sein d'une intercommunalité.

Il en est de même de l'offre et de l'accès aux services publics de proximité : le maire doit pouvoir l'imposer dans les quartiers défavorisés et difficiles, et il n'est pas évident que le département ou la région prennent une telle initiative.

Enfin, le maire doit pouvoir répondre à la demande de ses administrés en matière de transition énergétique si le parc social est vétuste. Je pense qu'il serait grave de ne pas le faire.

Les communes peuvent avoir le chef de filat sur ces trois compétences.

M. le président. Les amendements n°s 139 rectifié, 171 rectifié et 580 rectifié *bis* sont identiques.

L'amendement n° 139 rectifié est présenté par MM. Maurey, Dubois et Détraigne, Mme Morin-Desailly et MM. Guerriau, Amoudry, Tandonnet, Merceron et Roche.

L'amendement n° 171 rectifié est présenté par MM. Auban et Mirassou.

L'amendement n° 580 rectifié *bis* est présenté par MM. Miquel, Krattinger, Guérini, Lozach, Boutant, Daudigny et Jeannerot, Mme Bataille et MM. Labazée et Camani.

Ces trois amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 19

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Yves Détraigne, pour présenter l'amendement n° 139 rectifié.

M. Yves Détraigne. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 139 rectifié est retiré.

L'amendement n° 171 rectifié n'est pas soutenu.

La parole est à M. Gérard Miquel, pour présenter l'amendement n° 580 rectifié *bis*.

M. Gérard Miquel. Le deuxième texte de la réforme territoriale, c'est-à-dire le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, faisant du département, en lien avec l'État, la collectivité responsable de l'accessibilité des services au public, il n'apparaît pas cohérent d'attribuer aux communes la qualité de chef de file en la matière.

Il faut bien faire la différence entre les collectivités. Si certaines communes ou communautés de communes sont de taille suffisante pour prendre en charge une telle compétence, ce n'est pas toujours le cas dans certaines zones rurales. Dans un territoire composé d'une myriade de communes de quelques centaines d'habitants, celles-ci ne peuvent pas exercer une telle prérogative. Le département joue alors un rôle essentiel.

Faire de la seule commune le chef de file en la matière serait donc une erreur. Cet amendement vise donc à supprimer l'alinéa 19.

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

M. René Vandierendonck, rapporteur. L'amendement n° 30 est satisfait par le texte de la commission sur la question de l'aménagement local et d'offres et d'accès aux services publics de proximité. En outre, la transition énergétique n'est pas juridiquement une compétence, la commission ayant choisi la notion de climat et d'énergie et décidé d'en confier le chef de filat à la région.

Sur le sujet abordé par les auteurs de l'amendement n° 580 rectifié *bis*, il faut avoir une vision claire. Comme le soulignait mon collègue Bruno Sido, il est normal que le maire, qui est élu, ou l'établissement public de coopération intercommunale soient consultés sur la localisation des services publics.

M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire. Bien sûr !

M. René Vandierendonck, rapporteur. Certes, le département peut avoir une politique en la matière ; elle est d'ailleurs déjà largement visible. Comme j'ai pu m'en rendre compte lors de mon récent déplacement en Franche-Comté avec mon collègue Yves Krattinger, l'action départementale en faveur de la création de maisons de service public contribue puissamment à la présence des services publics. Loin de moi l'idée, au titre de la solidarité des territoires, de nier cette réalité, d'ailleurs très ancienne.

Toutefois, être chef de file signifie avoir l'assurance de pouvoir organiser une discussion avec les maîtres d'œuvre, par exemple le département pour la création de maisons de service public, et d'être entendu. C'est d'ailleurs l'intérêt des maires ! Lors de l'examen du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, vous me rappellerez vous-mêmes qu'il n'est pas question de porter atteinte à la compétence exclusive du maire en matière de délivrance de permis de construire.

Peut-être pourriez-vous donc lâcher un peu de lest sur ce point ! (*Sourires.*)

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. L'amendement n° 30 est effectivement en grande partie satisfait par le texte de la commission. Et la transition énergétique est un objectif, non une compétence. Par conséquent, le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement.

J'en viens à l'amendement n° 580 rectifié *bis*. Aux termes du dispositif prévu dans le deuxième texte sur la décentralisation, l'accès aux services publics est une compétence organisée au bénéfice du département, qui semble l'échelon le plus à même d'exercer la solidarité territoriale. Cela étant, j'entends les arguments de M. le rapporteur. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée sur cet amendement.

M. le président. Mademoiselle Joissains, l'amendement n° 30 est-il maintenu ?

Mlle Sophie Joissains. Non, je le retire, monsieur le président. D'une part, il est partiellement satisfait. D'autre part, comme la transition énergétique n'est pas considérée comme une compétence juridique, le bloc communal pourra facilement s'en emparer en tant qu'objectif.

M. Louis Nègre. Très bien !

M. le président. L'amendement n° 30 est retiré.

La parole est à M. Bruno Sido, pour explication de vote sur l'amendement n° 580 rectifié *bis*.

M. Bruno Sido. Je regrette beaucoup de ne pas être intervenu plus en amont, au début de l'examen de l'article 3. Après avoir écouté avec attention les propos de Michel Mercier, nous commençons à nous entendre sur la notion de chef de file et sur la souplesse qu'il faut lui accorder. C'est tout l'intérêt de discuter tard le soir entre *gentlemen* et *gentlewomen* ! (*Sourires.*)

Toutefois, après l'adoption du projet de loi et de ses décrets d'application et la transmission des différents textes transmis aux préfetures et sous-préfetures, le chef de filat désignera le patron, et rien d'autre ! On saura qui aura le droit d'agir et qui ne l'aura pas. D'ailleurs, le préfet interviendra en ce sens. (*Mme la ministre déléguée fait un signe de dénégation.*) Vous le savez bien, madame la ministre, vous qui avez été préfet !

M. Jacques Mézard. Dans une vie antérieure ! (*Sourires.*)

M. Bruno Sido. En pratique, une ségrégation s'opérera.

Par exemple, pour le numérique, il a été décidé qu'il n'y aurait pas de chef de file. C'est habile !

Définir des chefs de file signifie que certains auront le droit d'agir et d'autres non. Je souhaitais appeler l'attention de mes collègues sur ce sujet. Ils avaient certainement compris depuis longtemps de quoi il retourne ; moi, il m'a fallu attendre la fin de l'examen de cet article pour saisir les conséquences pratiques lourdes qui se cachent derrière de telles dispositions.

M. le président. La parole est à M. Louis Nègre, pour explication de vote.

M. Louis Nègre. Cher Bruno Sido, je suis beaucoup moins inquiet que vous. Tout à l'heure, on a expliqué qu'un chef de file n'était justement pas un patron. C'est en tout cas ce que j'ai cru comprendre. Ce n'est pas lui qui décide : il coordonne. (*M. Bruno Sido manifeste son scepticisme.*)

Il suffit de lire le rapport de la commission, qui fait référence à « l'accès aux services publics de proximité ». Si l'on retire ce chef de filat au bloc communal, que lui restera-t-il ? La logique doit prévaloir.

Je n'ai pas non plus de craintes pour les départements ! S'ils veulent intervenir, les communes n'auront qu'à se féliciter de leur aide et de leur soutien. Dans mon département, il n'y a aucun souci à cet égard. Travailler dans cet esprit ne pose *a priori* aucune difficulté.

M. le président. La parole est à M. André Reichardt, pour explication de vote.

M. André Reichardt. J'irai dans le même sens que mon collègue Louis Nègre.

La commune est la cellule de base de notre société. Comme le savent bien ceux qui ont été maires, qui le sont encore ou qui le seront, le citoyen qui a un besoin particulier se tourne vers sa commune ou, à défaut, vers l'établissement public de coopération intercommunale, qui sauront trouver le bon partenaire : département, préfecture, etc.

Il est de notre devoir d'édicter le principe selon lequel c'est bien à la commune que doit revenir un tel rôle dans le cadre du chef de filat.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 580 rectifié *bis*.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 413, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 22

Rétablir cet alinéa dans la rédaction suivante :

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

La parole est à M. Christian Favier.

M. Christian Favier. Cet amendement vise à rétablir un alinéa supprimé par l'Assemblée nationale. Il s'agit de mieux définir les missions du chef de filat, ce qui permettra peut-être de répondre aux interrogations et aux inquiétudes de notre collègue Sido.

Dans sa rédaction actuelle, le texte ne définit pas le chef de file, mais prévoit qu'il vise à organiser l'action de l'ensemble des collectivités intervenant dans la mise en œuvre d'une politique publique dont la compétence est partagée. Voilà qui ouvre un flou juridique dangereux.

En effet, personne ne connaît les conditions qui seront mises en œuvre pour appliquer une telle mesure. Tous les risques sont donc devant nous. De plus, la notion est tellement mal encadrée que l'organisation de l'action commune pourra être différente d'une région à l'autre.

Aussi, il nous semble nécessaire de rappeler au moins la limite constitutionnelle assurant à chaque collectivité qu'aucune autre ne peut exercer sur elle une quelconque forme de tutelle. Cela nous semble utile, tant pour les futurs chefs de file chargés de mettre en œuvre une telle disposition que pour ceux dont la liberté sera réduite.

Le Sénat avait introduit une telle précision en première lecture, mais l'Assemblée nationale l'a malheureusement supprimée. Nous demandons donc au Sénat de la réintroduire, en reprenant, certes dans une nouvelle rédaction, le texte précédemment adopté.

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

M. René Vandierendonck, rapporteur. La commission émet un avis défavorable sur cet amendement purement déclamatoire, quelle que soit la pertinence de son énoncé.

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Le texte proposé est en effet la copie conforme de la Constitution. Je pense donc que les garanties demandées existent déjà et que l'ajout d'une telle précision n'en apporterait aucune nouvelle.

C'est pourquoi je vous suggère de retirer cet amendement, monsieur le sénateur.

M. le président. La parole est à M. Bruno Sido, pour explication de vote.

M. Bruno Sido. Je remercie M. Favier de me donner l'occasion de reprendre la parole. Cela me permettra de préciser ma pensée, puisque j'ai manifestement été mal compris.

Mon intervention précédente était d'ordre général. Elle ne visait pas spécialement les communes.

Comme je l'ai rappelé, Mme la ministre a auparavant exercé des fonctions à la tête de préfète. Chacun le sait, le diable se cache dans les détails. Lorsque les services de la préfecture proposent au préfet de prendre telle ou telle décision, ils s'appuient sur les circulaires.

J'ai moi aussi eu le bonheur d'être rapporteur, notamment sur le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Je puis vous le dire, entre les déclarations de Mmes et MM. les ministres – quatre ou cinq ministres se sont succédé entre le texte sur l'eau et celui sur le Grenelle ! – dans l'hémicycle et l'application sur le terrain, notamment avec les circulaires, c'est le jour et la nuit !

M. Jean-Claude Lenoir. Les circulaires contredisent même parfois la loi !

M. Bruno Sido. Je n'irai pas jusqu'à dire que les circulaires tordent systématiquement la loi. Mais elles le font effectivement parfois...

Les propos de M. Favier sont intéressants. Personnellement, je ne voterai pas son amendement, car, quel que soit le sens de notre vote, c'est la circulaire qui s'appliquera sur le terrain.

J'ai souvent demandé au préfet ou à ses services de relire le compte rendu intégral des séances, l'exposé des motifs ou l'étude d'impact d'une loi. Mais, sur le terrain, seule la circulaire d'application compte.

M. Alain Richard. Mais non ! Ce n'est pas vrai !

M. Bruno Sido. Quand nous revenons dans nos départements, nos concitoyens nous interpellent. Certes, ils ont bien vérifié que nous avons effectivement tenu tel ou tel propos en séance, mais M. le préfet leur certifie que ce n'est pas ainsi que le texte s'applique. Et, dans l'est de la France, ce que dit M. le préfet, c'est parole d'évangile !

Il faut quand même faire très attention à ce que l'on vote ici. Pour une compétence donnée, le chef de file sera le patron sur le terrain.

M. le président. La parole est à M. Michel Mercier, pour explication de vote.

M. Michel Mercier. Je comprends très bien ce qu'a voulu dire M. Favier, et je ne crois pas que son amendement soit purement déclamatoire.

D'ailleurs, il faudrait savoir : un amendement ne peut pas à la fois être déclamatoire et reprendre le texte de la Constitution. En l'occurrence, je pense que l'amendement de notre collègue reprend la Constitution.

À vrai dire, je pense qu'il vaut mieux ne pas voter cet amendement. Car, en l'adoptant, nous offririons à nos collègues de l'Assemblée nationale l'occasion de supprimer une telle disposition. Il n'y aurait alors plus véritablement qu'un seul chef de file, ce qui serait très grave.

En revanche, madame la ministre, je pense qu'il vous appartient d'indiquer par voie de circulaire aux préfets, chargés de l'application de la loi sur l'ensemble du territoire, ce qu'est vraiment le chef de filat, en vous appuyant sur la Constitution et la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Vous ne pouvez pas rester les bras ballants face à une mauvaise application de la Constitution et de la loi. Vous devez prendre l'engagement d'indiquer par voie de circulaire aux préfets ce qu'est juridiquement le chef de filat.

M. Bruno Sido. Parfaitement !

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

M. le président. Monsieur Favier, l'amendement n° 413 est-il maintenu ?

M. Christian Favier. Non, j'accepte bien volontiers de le retirer, monsieur le président.

Toutefois, le débat a été utile. Il a montré que la notion restait entourée d'un grand flou. Sa mise en œuvre future suscitera beaucoup d'appréhensions. Sans doute des précisions pourront-elles être apportées par voie de circulaire, mais il faudra de toute évidence faire preuve de beaucoup de vigilance pour que le chef de filat n'aboutisse pas à une forme de tutelle d'une collectivité sur une autre.

M. le président. L'amendement n° 413 est retiré.

Je suis saisi de quatre amendements identiques.

L'amendement n° 127 est présenté par M. Besson.

L'amendement n° 134 est présenté par MM. Pintat, B. Fournier, Poniatowski et D. Laurent, Mme Des Esgaulx et MM. César et Doublet.

L'amendement n° 375 rectifié est présenté par MM. Requier, Mézard, Collombat, Alfonsi, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Collin et Fortassin, Mme Laborde et MM. Mazars, Plancade, Tropeano, Vall et Vendasi.

L'amendement n° 567 est présenté par MM. Merceron et Amoudry.

Ces quatre amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 23

Remplacer les mots :

et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

par les mots :

et de leurs groupements

Les amendements nos 127 et 134 ne sont pas soutenus

La parole est à M. Jean-Claude Requier, pour présenter l'amendement n° 375 rectifié

M. Jean-Claude Requier. Il s'agit d'un amendement de précision juridique et de cohérence.

En effet, l'article L. 5111-1 du code générale des collectivités territoriales précise bien que les établissements publics de coopération intercommunale, ou EPCI, sont inclus dans la catégorie des groupements de collectivités territoriales, aux côtés notamment des syndicats mixtes.

Or le premier paragraphe de l'article L. 1111-9, dans la rédaction proposée par l'article 3 du projet de loi, énumère les compétences pour l'exercice desquelles la région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, le IV de cet article prévoyant que ces modalités doivent être débattues par la conférence territoriale de l'action publique.

Cette conférence a donc vocation à débattre avec l'ensemble des groupements des collectivités, et non les seuls EPCI, comme le laisse supposer le texte proposé pour le IV de l'article L. 1111-9, dont la rédaction doit par conséquent être modifiée.

M. le président. L'amendement n° 567 n'est pas soutenu.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 375 rectifié ?

M. René Vandierendonck, *rapporteur.* La commission a émis un avis favorable sur cet amendement.

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

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée.* Le Gouvernement se rallie également à cette proposition.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 375 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 303, présenté par MM. Patriat, Besson et Fauconnier, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

« ... - Afin de satisfaire l'objectif d'intérêt général d'efficacité et de coordination des actions publiques, le chef de file adopte, après concertation avec les autres collectivités concernées et débat en conférence territoriale de l'action publique, un schéma définissant les priorités générales de l'action commune. Les décisions des autres collectivités concernées par cette action commune devront être compatibles avec ce schéma. »

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 500 rectifié, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

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

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

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

Mme Hélène Lipietz. Nous proposons là une version moins souple de l'amendement n° 303 ; vous savez tous que je ne suis pas particulièrement souple, mes chers collègues ! (*Sourires.*)

Il s'agit de se demander ce qu'est réellement le chef de filat, et jusqu'où il est possible d'aller.

Dans cet amendement, nous proposons, non sans un soupçon de provocation, que la qualité de chef de file, lorsqu'elle est reconnue à une collectivité, inclue la capacité à adopter des documents à portée prescriptive.

M. Lenoir nous a rappelé tout à l'heure qu'il recevait des schémas régionaux le 15 juin de chaque année, schémas réputés adoptés si les départements ne répondaient pas dans les trois mois, selon le principe « qui ne dit mot consent ». Il y a donc bien là une volonté de développer des schémas prescriptifs.

En même temps, comme M. le rapporteur le faisait remarquer, nous assistons à une inflation de schémas qui minent la visibilité de l'aménagement et du développement de nos territoires.

Nous devrions peut-être, par exemple lors de l'examen de la prochaine loi de décentralisation, prendre le temps de nous interroger sur une définition précise de la notion de chef de filat. Jusqu'où peut-on aller ? Comment les différentes politiques doivent-elles s'ordonner au niveau des territoires ? Cette réorganisation ne s'opérera pas forcément au profit de la région, puisque le chef de filat a été aussi reconnu aux communes ou aux groupements communaux.

Les bases d'une future discussion étant à présent posées, je retire mon amendement, monsieur le président. (*M. Alain Richard applaudit.*)

M. Bruno Sido. Tant mieux ! (*Sourires.*)

M. le président. L'amendement n° 500 rectifié est retiré.

Je mets aux voix l'article 3, modifié.

(*L'article 3 est adopté.*)

Section 2

La conférence territoriale de l'action publique

Article 4

- ① Après l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1111-9-1 ainsi rédigé :
- ② « Art. L. 1111-9-1. – I. – Une conférence territoriale de l'action publique est instituée dans chaque région.
- ③ « La conférence territoriale de l'action publique débat et rend des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences et les politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre différents niveaux de collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle peut débattre de tout sujet présentant un intérêt local.
- ④ « Elle débat de toute question relative à la coordination des relations transfrontalières avec les collectivités territoriales étrangères situées dans le voisinage de la région.

- ⑤ « II. – Sont membres de la conférence territoriale de l'action publique :
- ⑥ « 1° Le président du conseil régional ou de l'autorité exécutive de la collectivité territoriale régie par l'article 73 de la Constitution ;
- ⑦ « 2° Les présidents des conseils généraux ou un représentant de l'autorité exécutive des collectivités territoriales exerçant les compétences des départements sur le territoire de la région ;
- ⑧ « 3° Les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de la région ;
- ⑨ « 4° Un représentant élu des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de moins de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de chaque département ;
- ⑩ « 5° Un représentant élu des communes de plus de 30 000 habitants de chaque département ;
- ⑪ « 6° Un représentant élu des communes comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants de chaque département ;
- ⑫ « 7° Un représentant élu des communes de moins de 3 500 habitants de chaque département ;
- ⑬ « 8° Le cas échéant, un représentant des collectivités territoriales et groupements de collectivités des territoires de montagne, au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.
- ⑭ « Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'élection ou de désignation des membres de la conférence territoriale de l'action publique.
- ⑮ « III. – La conférence territoriale de l'action publique organise librement ses travaux. Elle établit son règlement intérieur. Elle est présidée par le président du conseil régional.
- ⑯ « Elle est convoquée par son président, qui fixe l'ordre du jour de ses réunions. Chaque membre peut proposer l'inscription à l'ordre du jour de questions complémentaires relevant des compétences exercées par la personne publique ou la catégorie de personnes publiques qu'il représente ou pour lesquelles cette personne publique est chargée d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales.
- ⑰ « Elle assure la publicité de ses travaux auprès de l'ensemble des collectivités territoriales de la région par les moyens matériels qu'elle juge les plus appropriés.
- ⑱ « Elle peut associer à ses travaux le représentant de l'État dans la région ou les représentants de l'État dans les départements concernés, ainsi que tout élu ou organisme non représenté, en fonction de l'ordre du jour. Elle peut solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme.
- ⑲ « IV. – À l'issue de la conférence territoriale de l'action publique, les collectivités territoriales et leurs groupements organisent, par convention, les modalités de leur action commune pour l'exercice des compétences prévues à l'article L. 1111-9. Au moins une fois par an, la collectivité territoriale chargée d'organiser les modalités de l'action commune adresse à l'organe délibérant des collectivités territoriales et aux établissements publics concernés un rapport détaillant les actions menées dans

le cadre de cette convention, ainsi que les interventions financières intervenues. Ce rapport fait l'objet d'un débat. »

M. le président. L'amendement n° 359 rectifié, présenté par MM. Mézard, Alfonsi, Barbier, Baylet, Collin, Collombat et Fortassin, Mme Laborde et MM. Plancade, Requier, Tropeano, Vall, Vendasi, Bertrand et C. Bourquin, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. Cet amendement, qui n'est, lui, nullement provocateur, vise à supprimer l'article 4.

Comme nous l'avons exprimé dès la première lecture, nous sommes opposés à la création des conférences territoriales de l'action publique.

Avec la multiplication des structures, nous allons passer notre temps – je parle de ceux qui resteront élus locaux... – en réunions, concertations et discussions, dans le flou artistique le plus total.

Je connais mal la définition du vide, si ce n'est que c'est là où il n'y a rien ! En revanche, du point de vue de l'accumulation de certaines usines à gaz, qui ne fabriquent d'ailleurs pas beaucoup de gaz, on est en train de faire assez fort !

Le Sénat a, contre le vote de certains d'entre nous, y compris de ma modeste personne, rétabli la clause de compétence générale. Dans le même temps, est créée cette notion de chef de filat, dont on voit bien qu'elle pose un problème par rapport à l'interdiction constitutionnelle de toute tutelle d'une collectivité sur une autre.

Nous avons donc à la fois la clause de compétence générale pour tout le monde et un chef de filat qui ne peut pas contredire la Constitution, c'est-à-dire aboutir à la tutelle d'une collectivité sur une autre. Et l'on essaye de faire fonctionner le tout au sein d'une conférence territoriale dont les capacités d'action seront tout de même limitées...

J'ai surtout le sentiment qu'aucun gouvernement, quelle que soit sa sensibilité politique, n'est en mesure d'imposer une véritable simplification de nos institutions territoriales. On procède donc à des modifications qui permettent de discuter, mais sans donner de véritable capacité aux uns et aux autres. On incite tout le monde à se mettre autour d'une table pour décider, sans donner à quiconque la possibilité d'imposer quoi que ce soit.

Ces conférences seront extrêmement lourdes sur le plan administratif, et elles prendront énormément de temps. Certes, ceux qui ne seront plus parlementaires en gagneront, mais ils pourraient, me semble-t-il, occuper plus utilement leur temps libre ! (*Sourires.*)

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

M. René Vandierendonck, rapporteur. Sans être provocateur, je vous ferai part d'un constat : les discussions que nous avons eues montrent qu'il n'est quand même pas inutile de prévoir des réunions pour organiser les modalités de l'action commune.

Je rejoins toutefois M. Mézard sur un point. Nous avons veillé, et cela ne m'a d'ailleurs pas valu que des amis, à reprendre à quelques modifications près – soyons aussi honnêtes, et reconnaissons que l'Assemblée nationale a apporté des précisions utiles –, la version *light* de la conférence territoriale. (*M. Jacques Mézard acquiesce.*)

Comme M. de Legge l'avait souligné au moins de juin dernier, des conférences territoriales existent déjà en plusieurs endroits. Il y a, certes, des conditions. Mais elles ne fonctionnent pas si mal !

M. Dominique de Legge. Apparemment, vous m'avez mal compris ! J'ai dit exactement le contraire !

M. René Vandierendonck, rapporteur. J'avais cru entendre dans vos propos un témoignage positif.

M. Dominique de Legge. Relisez donc le compte rendu de nos débats !

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. L'article 4 concerne les conférences territoriales de l'action publique, un sujet qui nous a particulièrement occupés, voire préoccupés précédemment, tant les points de vue ont divergé.

Je rappellerai simplement la philosophie du Gouvernement – et par philosophie, je fais référence à la *sophia*, c'est-à-dire à la sagesse – sur ce dispositif.

Comme nous l'avons acté, la clause de compétence générale, qui est la traduction de ce qui existe aujourd'hui, nécessite une véritable organisation. Nous devons rompre avec le désordre et la complexification que certains ont dénoncés à plusieurs reprises.

Le Gouvernement présente une version simplifiée. Les conférences territoriales sont des lieux de dialogue ; tous les élus pourront s'y retrouver, afin de déterminer ensemble les meilleures conditions de mise en œuvre des compétences des différents acteurs.

Une telle proposition a pour corollaire – c'est, me semble-t-il, un élément important – la mutualisation. Nous devons rechercher la complémentarité entre les actions des différentes collectivités, la cohérence et l'intelligence des territoires. L'intelligence, dans notre esprit, ce n'est pas seulement l'aspect intellectuel ; c'est la construction de relations fortes entre les différents acteurs, dans un souci de compréhension réciproque.

Nous sommes là pour nous rassembler, nous réunir et trouver ensemble des solutions permettant de répondre concrètement à la diversité de nos territoires. Nous avons réaffirmé à maintes reprises le principe constitutionnel de l'unité de la République. Pour autant, il ne doit pas conduire à nier la diversité. Nous ne pouvons pas apporter des réponses identiques aux problématiques rencontrées en Alsace, en Auvergne ou en Midi-Pyrénées. (*Approbatons sur les travées du groupe socialiste et au banc de la commission.*)

Or l'objectif des conférences territoriales de l'action publique est précisément d'apporter des solutions adaptées aux situations locales. C'est en ce sens que nous avons retenu le principe des chefs de file.

À mon sens, les conférences territoriales, dans la version envisagée par le texte de la commission, apportent une réponse équilibrée aux objections qui ont été formulées. Notre intention est d'en faire non un carcan autoritaire, mais un lieu de débat, notamment des collectivités entre elles, avec l'État comme garant. Cela a d'ailleurs été souligné. Certains orateurs ont évoqué les préfets. Je vous précise que, en principe, ces derniers appliquent les circulaires en conformité avec nos règles constitutionnelles...

Le dispositif proposé apporte donc à la fois la souplesse attendue et une capacité de régulation efficace et de maîtrise de la gestion des collectivités locales.

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hyest, pour explication de vote.

M. Jean-Jacques Hyest. Madame la ministre, votre présentation correspond peut-être aux souhaits de la commission des lois, mais certainement pas au texte initial, qui était un monstre technocratique. Je vous renvoie aux dispositions sur les chambres régionales des comptes...

Je ne sais pas qui avait imaginé un tel système ; il ne s'agissait rien de moins que de mettre tout le monde sous tutelle, ce qui est tout de même un peu curieux dans une République décentralisée !

J'ai toutefois un souci, cher Jacques Mézard. Le texte que nous avons fini par adopter en première lecture revenait plus ou moins à ce qui nous est proposé. Et une instance de concertation peut se révéler utile, sous réserve évidemment qu'il y ait de la souplesse.

Mais, comme notre collègue Jacques Mézard le rappelle à juste titre, la « réunionite aiguë », c'est épouvantable pour les élus ! (*Approbations sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*) Nous sommes en permanence convoqués à des réunions totalement dépourvues d'intérêt – d'ailleurs, tout le monde s'ennuie –, avec une ribambelle de fonctionnaires qui n'ont d'ailleurs rien à faire... On affiche en permanence l'intention de supprimer des commissions départementales ou d'autres instances et, dans les faits, on en crée de nouvelles !

Certes, par rapport à l'Assemblée nationale, qui a modifié et resserré le dispositif, il me semblerait plus sage que le Sénat adopte une position favorable à la conférence territoriale, mais sans aller au-delà de ce que propose M. le rapporteur, c'est-à-dire une version « allégée » ; je préfère utiliser des termes français.

Personnellement, je pourrais être tenté de voter l'amendement de notre collègue, ne serait-ce que pour nous permettre d'aller nous coucher plus tôt. Et encore : peut-être que, dans cette hypothèse, nous examinerions quand même d'autres dispositions pendant l'heure qui vient. Mais l'adoption de cet amendement présenterait l'avantage de faire tomber tous les autres amendements portant sur l'article et d'éviter les prises de parole multiples et variées sur un sujet aussi passionnant...

Cela dit, je pense que le Sénat sera plus fort s'il parvient à adopter un texte – cela peut également valoir pour d'autres sujets – susceptible de faire consensus.

M. le président. La parole est à M. Dominique de Legge, pour explication de vote.

M. Dominique de Legge. Je n'avais pas prévu de m'exprimer, mais je ne peux pas faire autrement compte tenu de l'intervention de M. le rapporteur.

À mon sens, la conférence territoriale offre une nouvelle illustration de votre refus de faire des choix et de dire clairement qui fait quoi. Ce qui aurait dû être tranché par la loi ne l'ayant pas été, vous espérez que cela se réglera localement.

Mais, convenez-en, le simple fait de poser le principe selon lequel la conférence territoriale sera présidée par le président de région est un signe fort d'affaiblissement des départements. Il vient s'ajouter à tous ceux que nous avons déjà évoqués.

Je reviens quelques instants sur la clause de compétence générale. Il faut choisir : soit nous considérons qu'il y a un échelon de trop, soit nous précisons les compétences des chacun. Mais nous ne pouvons dire que chaque échelon est compétent sur tout.

Certes, il y a eu une avancée en première lecture au Sénat. L'amendement que j'avais alors déposé sur cette conférence, improprement dite « territoriale » – c'était plutôt une conférence démographique –, avait été adoptée. L'Assemblée nationale est restée en retrait, mais la philosophie retenue pour la composition de la conférence va plutôt dans le bon sens.

Madame la ministre, vous présentez la conférence territoriale comme une instance de dialogue. Mais est-ce à la loi de définir en tout domaine de telles instances ?

M. le rapporteur évoquait de manière subliminale le cas de la Bretagne, ma région. Or M. Le Drian et Mme Lebranchu n'ont pas attendu l'adoption d'un texte de loi, fût-il amendé par le Sénat, pour mettre en place une telle conférence territoriale.

Je m'interroge véritablement sur le sens d'un tel dispositif législatif, alors que nous ne nous donnons pas les moyens de répondre à la question de fond, celle des compétences. Et nous bricolons, d'abord avec le Haut conseil des territoires – d'ailleurs, nous avons vu quel sort lui a été réservé –, puis avec la conférence territoriale.

J'ai été sensible aux propos de M. le rapporteur, qui nous a indiqué à l'instant avoir pris grand soin de vider de toute substance la conférence territoriale. (*M. le rapporteur le conteste.*) Monsieur le rapporteur, vous venez dire qu'il fallait éviter de donner trop de pouvoirs à un tel organe et que la version retenue constituait un moindre mal. Et il peut effectivement être souhaitable de chercher un consensus, même si je vous invite à un petit effort supplémentaire.

J'aimerais vous faire part de la réflexion plus personnelle d'un praticien de la conférence territoriale bretonne. Entre le centralisme d'État et le centralisme régional, qu'est-ce qui limite le plus les libertés locales ? Probablement le centralisme régional.

M. André Reichardt. Mais non !

M. Dominique de Legge. Au moins, le centralisme d'État, parce qu'il est un peu plus éloigné, nous permet, certes de temps à autres seulement, d'exprimer notre compétence.

Si vous acceptez de revenir clairement sur l'attribution de droit de la présidence de la conférence au président du conseil régional, votre texte pourra m'apparaître comme un moindre mal. En revanche, si cette présidence est d'emblée préemptée, la conférence territoriale sera un lieu non pas de dialogue, mais d'encadrement des libertés communales et départementales.

M. le président. La parole est à M. Bruno Sido, pour explication de vote.

M. Bruno Sido. MM. de Legge et Mézard ont tout dit.

Comme cela a fort bien été souligné, si la conférence territoriale est devenue nécessaire, c'est parce que les décisions qui auraient dû être prises ne l'ont pas été.

Simplement, cela laisse entendre que nous faisons tout et n'importe quoi dans nos territoires. Or c'est faux ; on noircit le tableau. Ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de conférence territoriale formelle que les élus locaux ne se concertent pas.

Le téléphone existe ; les réunions informelles aussi. D'ailleurs, quand on est dos au mur, par exemple parce qu'on manque d'argent, il faut bien dialoguer ; le manque d'argent règle bien des problèmes !

Selon le texte proposé pour l'article 4, la conférence « débat et rend des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences et les politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences ». Or, comme je viens de l'indiquer, la « coordination » s'effectue déjà en pratique. Et que signifie la référence à une « délégation de compétences » ? Une collectivité donnant délégation à une autre, ayant sans doute plus d'argent, pour assumer ses propres compétences, cela n'existe pas !

Il est également indiqué que la conférence « peut débattre de tout sujet présentant un intérêt local ». Autant dire que ce sera le café du commerce ; on pourra y discuter de tout.

Je souscris aux propos de M. de Legge sur l'attribution de la présidence de la conférence au président du conseil régional. Comme j'ai déjà eu l'occasion de la dire à qui de droit, une telle option n'est pas admissible.

Ici, nous sommes tous des élus. Et, sauf à avoir une idée précise de l'utilité des conférences, je ne vois pas ce qui justifie le fait de confier la présidence au président de région. Peut-être est-ce lié à la tutelle du préfet de région. Car, il faut bien le dire, les régions ne savent rien faire si elles ne sont pas appuyées, voire cornaquées par l'État. Quand j'étais conseiller régional, le président de région ne nous parlait que du préfet de région.

Pour ma part, je n'évoque jamais le préfet de mon département. Je n'en ai pas besoin. J'ai une vie autonome. En revanche, le président de conseil régional est toujours en lutte avec le préfet de région. Cela prouve bien que le second cornaque le premier.

Ainsi que je l'ai déjà indiqué, il ne me semble pas admissible que la conférence territoriale soit présidée de droit par le président du conseil régional. Je voterai donc l'amendement de notre collègue Jacques Mézard.

M. le président. La parole est à M. Louis Nègre, pour explication de vote.

M. Louis Nègre. La conférence territoriale est nécessaire dès lors que l'on accorde la clause de compétence générale à tout le monde.

En effet, si chaque collectivité dispose d'une compétence générale, il faut bien un lieu pour que les élus puissent se retrouver et débattre de « tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences » partagées.

J'ai bien entendu les propos de M. le rapporteur : la conférence territoriale vise à permettre le dialogue. Dont acte. Mais le texte prévoit également qu'elle « rend des avis ». Cela signifie qu'il y aura des votes.

Or je vous rappelle que la conférence est présidée par le président du conseil régional, ce qui est d'ailleurs discutable. Pourquoi ne serait-elle pas présidée par l'un des membres, élu par ses pairs ? Que se passera-t-il une fois que l'avis aura été rendu ? Comment un avis voté à la majorité pourra-t-il s'appliquer si certains s'y opposent ?

À mon avis, la création d'une conférence territoriale est une bonne idée. Mais il existe tout de même un risque qu'un tel organe se conduise de manière quelque peu directive. Voilà ce qui suscite des inquiétudes sur plusieurs travées.

M. le président. La parole est à M. Yves Détraigne, pour explication de vote.

M. Yves Détraigne. Je n'avais pas prévu d'intervenir. Nous en sommes seulement au quatrième article d'un projet de loi qui en compte une soixantaine. Mais nous sommes déjà obligés de constater que le niveau de complexité introduite dans le texte impose la création d'instances de coordination, en l'occurrence les conférences territoriales de l'action publique.

Je vous laisse imaginer ce qu'il en sera lorsque nous serons parvenus à l'examen du dernier amendement, auquel on a d'ailleurs attribué le numéro un. Cet amendement, que j'ai déposé, vise à modifier l'intitulé du projet de loi en remplacer le mot : « modernisation », à propos de l'action publique territoriale, par le mot : « complexification ». Cela correspond plus à la réalité du texte. (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

Voilà où nous en sommes. Dès l'article 4, il faut trouver un organe de coordination. Cela résume le fond du texte. Tout le monde y trouve son compte. Tout le monde trouve aussi matière à contester. Le texte manque de structure. On a voulu réunir des dispositions extrêmement disparates, et nous en voyons le résultat.

C'est sans doute un moindre mal si l'on veut que le dispositif se mette en route. Mais il est certain que l'on est en train d'augmenter sérieusement les charges de fonctionnement des collectivités territoriales alors que leurs moyens se réduisent. Les élus locaux devront de plus en plus être des professionnels. Ils passeront leur temps en réunion.

Le contenu du texte m'inquiète. Je ne voterai pas contre la création de ces conférences – je pense que c'est un moindre mal –, mais je ne voterai pas non plus pour. Je m'abstendrai.

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

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. À ce stade, je voudrais faire deux remarques.

Premièrement, il y a des éléments très stéréotypés dans le débat. Je suis frappé que l'idée même qu'une instance à caractère régional soit présidée par le président du conseil régional suscite des réactions d'une telle vivacité. Le président du conseil régional n'est pas l'ennemi des départements. Je ne comprends pas que l'on puisse trouver « inacceptable » que la conférence territoriale soit présidée par le président du conseil régional, d'autant qu'il s'agit simplement d'un lieu de dialogue.

Comme vous tous, j'ai reçu des tombereaux d'amendements venant des départements et des régions, et l'on me demandait de les signer ; je n'en ai d'ailleurs signé aucun. Je ne suis pas l'ennemi des départements, ni des régions. Depuis tout à l'heure, le débat se clive. On voit des signatures en rafale. J'aimerais bien que, de temps en temps, quelqu'un qui exerce une fonction départementale soutienne la région, et vice versa. Je le répète, je trouve qu'il y a quelque chose de stéréotypé dans le débat. Après tout, nous sommes là pour trouver de bons équilibres. Je ne me sens pas en situation de défendre un niveau plutôt qu'un autre.

Deuxièmement, je me suis clairement exprimé au sujet de la conférence territoriale, et je partage l'opinion de Jacques Mézard. Je partage également celle de Jean-Jacques Hyest : la

première version – il était alors prévu que la conférence territoriale constituerait – une nouvelle instance de décision était vraiment inacceptable.

M. Jean-Jacques Hyst. Oui !

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* Je crois profondément qu'il n'y a pas lieu d'instaurer un nouveau conseil, avec des capacités exécutives. S'il y a lieu de dialoguer, de trouver des complémentarités, cela peut tout à fait s'effectuer de manière libre dans nos régions. Les collectivités ont l'habitude de travailler ensemble. Dans certaines régions – on n'a eu de cesse de le dire –, il existe déjà des instances de concertation.

Après réflexion, je m'abstiendrai sur cet amendement, pour des raisons qui rejoignent celles de MM. Détraigne et Hyst. Notre rapporteur, René Vandierendonck, a réalisé un très gros travail pour changer complètement la philosophie de la conférence territoriale par rapport à la première lecture.

Madame la ministre, je ne suis pas d'accord avec votre vision de l'unité de la République. L'unité de la République va de pair avec les libertés locales. Chacun exerce ses compétences et, lorsqu'il y a partage ou complémentarité, on trouve des lieux pour dialoguer. Cela se fait naturellement.

Notre rapporteur a effectué un très gros travail pour que ce qui était coercitif, dirimant, directif ou exécutif devienne totalement souple. Il est écrit que la conférence territoriale de l'action publique « débat et rend des avis », et qu'elle « peut débattre de tout sujet présentant un intérêt local ». Je ne sais pas si tout cela revêt une très grande force législative... On lit aussi que la conférence territoriale « organise librement ses travaux ».

Notre rapporteur a cherché à présenter un système totalement différent, consistant à formaliser quelque peu la concertation souple qui existe déjà, dans le respect des libertés locales. C'est pourquoi je m'abstiens. Je ne veux pas désavouer le précieux travail qui a été accompli.

Je terminerai en évoquant la commission mixte paritaire, que je conserve toujours à l'esprit. Ce sera un moment important.

M. Jean-Jacques Hyst. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* Il faudra que nous travaillions beaucoup avec nos collègues et amis députés. Comme dans toute commission mixte paritaire, il y aura des compromis à trouver. À mon sens, si le texte était adopté par la commission mixte paritaire dans la rédaction proposée René Vandierendonck, ce ne serait pas un moindre mal – en tout cas, je ne dirais pas cela – ; ce serait tout à fait acceptable.

M. Bruno Sido. Alors il ne faut pas s'abstenir !

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* Peut-être est-il plus habile d'avoir un texte à débattre que de ne pas en avoir. Mais cela se discute, je le reconnais.

S'il sortait de la commission mixte paritaire un texte proche du texte de la première lecture, nous aurions beaucoup de mal à l'accepter, car le travail du Sénat, qui s'est traduit par un vote du projet de loi par 182 voix contre 38 – je respecte les unes comme les autres –, avait pour fondement l'accord profond existant entre nous sur le début du texte et sur le respect des libertés locales.

M. le président. La parole est à M. André Reichardt, pour explication de vote.

M. André Reichardt. À la réflexion, je suis, comme d'autres, très perplexe quant à l'opportunité de créer cette conférence territoriale de l'action publique.

Avant d'expliquer les raisons de ma perplexité, je tiens à rendre hommage au travail de la commission des lois, dont je fais partie – charité bien ordonnée commence par soi-même –, et surtout à celui de son rapporteur. Le texte actuel est l'aboutissement d'un travail et d'une réflexion auxquels il faut rendre hommage.

Cependant, je me demande s'il est utile de créer une conférence de ce type.

Premièrement, je ne suis pas certain que la création de la conférence territoriale serait bien comprise par les différentes collectivités locales que nous sommes amenés à représenter au sein de la Haute Assemblée. Je rappelle que toutes les strates de collectivités participeront à la conférence territoriale. Qu'on le veuille ou non, c'est un organe de gouvernance supplémentaire qui sera instauré dans le paysage institutionnel français, au moment même où nous sommes tous en recherche de simplification.

Je ne suis pas sûr qu'une telle démarche soit bien comprise. J'ai eu récemment l'occasion de présenter l'actualité législative relative aux collectivités territoriales devant l'association des maires du Bas-Rhin. Je ne suis pas certain qu'une majorité de maires ait compris l'opportunité de certains aspects du texte que nous sommes en train d'examiner. J'ai notamment entendu la formule « usine à gaz ». C'est le contraire que nous recherchons.

Deuxièmement, le Gouvernement a ressenti l'utilité de désigner des chefs de file pour compenser le rétablissement de la clause de compétence générale, dont on a beaucoup parlé. Or qu'est-ce qu'un chef de file, sinon quelqu'un qui est chargé de coordonner l'action des différentes collectivités dans un ou plusieurs domaines de compétence ? Dès lors, pourquoi créer en plus une conférence territoriale de l'action publique dont la fonction sera de coordonner les différents niveaux de collectivités et leurs groupements ? Cela me paraît redondant. Mais peut-être n'ai-je pas tout compris.

Troisièmement, j'aimerais vous faire part d'un exemple tiré de mon expérience alsacienne. Selon l'alinéa 4 de l'article 4, la conférence territoriale « débat de toute question relative à la coordination des relations transfrontalières avec les collectivités territoriales étrangères situées dans le voisinage de la région ». Or, à l'heure actuelle, en Alsace, pas moins de trois organismes s'occupent d'ores et déjà de la coordination de la coopération transfrontalière avec les collectivités territoriales de l'autre côté du Rhin : la Conférence du Rhin supérieur, dont on vient de fêter le trentième anniversaire ; le Conseil rhénan, qui existe depuis dix-huit ans ; la Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur, depuis quatre ans. De surcroît, cette dernière a quatre piliers : économique, social, société civile et science.

Toutes ces structures ont une fonction de coordination. Et, là, vous voudriez que je vote pour la création d'un quatrième organisme !

Mais la situation est déjà suffisamment compliquée. Lorsque nous sommes au Conseil rhénan ou à la Conférence du Rhin supérieur, il y a plusieurs personnalités chargées d'intervenir : le préfet, voire les deux préfets de département, le président du conseil régional, les présidents de conseil

général, les représentants des intercommunalités. Dans ces conditions, je me demande ce que va apporter de plus cette conférence territoriale de l'action publique.

Vous l'aurez compris, j'essaie de me raccrocher aux branches, mais j'ai du mal à lui trouver une utilité et à voir ce qu'elle peut apporter de plus par rapport aux chefs de file, qui existent déjà, mais aussi tout simplement, comme Bruno Sido l'a dit, par rapport à toutes les négociations qui ont déjà lieu entre les collectivités locales, sans obligation quelconque. Les collectivités discutent déjà. Et cela marche, même si l'on peut toujours faire mieux.

Madame la ministre, dans un paysage institutionnel à ce point compliqué, laissez-nous un peu de liberté!

M. le président. La parole est à M. Gérard Miquel, pour explication de vote.

M. Gérard Miquel. Je suis élu dans une région où les conférences territoriales ont été expérimentées.

Nous sommes nombreux à nous réunir autour d'une grande table, avec le préfet de région, le président de région, les présidents d'agglomération, les présidents de conseils généraux. Je dois avouer que je n'ai jamais eu la sensation d'avoir une quelconque utilité dans ce type d'opération, ni d'en revenir avec des résultats extrêmement positifs.

En revanche, lorsque je travaille avec le président du conseil régional, lorsque je négocie des conventions de partenariat sur un certain nombre de sujets importants, j'ai véritablement le sentiment que nous faisons œuvre utile.

Je le répète, ces grandes assemblées où l'on se retrouve à quatre-vingts autour d'une table, en compagnie des directeurs généraux de service, permettent de passer un bon moment avec les copains, mais il n'en ressort pas grand-chose, en dehors de grands discours du préfet, du président de région et de quelques autres. S'il faut en passer par là, soit!

Néanmoins, pour ma part, je m'abstiendrai sur cet amendement pour les raisons que je viens d'évoquer. À mon sens, il existe des lieux où l'on peut être beaucoup plus efficace, et je choisis toujours l'efficacité.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. René Vandierendonck, rapporteur. Moi aussi, j'essaie de choisir l'efficacité!

Mes chers collègues, nous avons voté une version allégée, élaguée même, en première lecture.

Il nous revient de l'Assemblée nationale un dispositif inadmissible, que j'ai profondément modifié, y compris dans son volet « sanction et curatelle des incapables majeurs ». Vous me donnerez crédit de l'avoir fait!

M. Louis Nègre. Oui!

M. René Vandierendonck, rapporteur. En revanche, si nous voulons négocier, il faut aussi montrer à l'Assemblée nationale qu'il y a des modifications que nous pouvons concevoir, même si nous ne les aurions pas unilatéralement proposées. C'est le cas de la présidence et, globalement, d'une meilleure représentation de certaines strates.

Je vous le dis tout net, l'efficacité, aujourd'hui, c'est que nous nous mettions d'accord le plus largement possible sur cette version pour parvenir à un dispositif souple, même s'il est peut-être un peu plus rigide que ce que nous aurions

souhaité. Je n'ai pas caché, puisque je l'ai même écrit dans le rapport de première lecture, que l'exemple des conférences des exécutifs a guidé ma démarche.

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard, pour explication de vote.

M. Jacques Mézard. À mon sens, cette conférence régionale est un pis-aller qui couronne une série de renoncements.

Je reconnais que M. le rapporteur a fait un excellent travail. Il nous déclare présenter un dispositif light; c'est la vérité. Mais, mes chers collègues, devons-nous aller dans ce sens? En effet, si j'ai bien compris M. Vandierendonck, l'Assemblée nationale repartira sur les mêmes bases après la commission mixte paritaire.

Je m'adresse au Gouvernement. Nous avons considéré le texte initial comme inacceptable, et la commission l'a profondément modifié. Le Sénat s'est donc mis d'accord très majoritairement en première lecture sur un dispositif light. Puis, l'Assemblée nationale a rétabli le texte initial « musclé ». Madame la ministre, si nous devons recommencer ce soir à travailler afin de trouver une solution light uniquement pour que l'on nous ressorte l'autre version en commission mixte paritaire...

Nous devons donc savoir quelle est la véritable volonté du Gouvernement. S'il soutient le dispositif coercitif, nous aurions tort de ne pas voter l'amendement de suppression que je propose.

Cet article vise à nous obliger à dialoguer dans les conférences territoriales. Mais cela n'a pas de sens! Aujourd'hui, dans les faits, le dialogue existe. Personnellement, je suis président d'une agglomération en Auvergne. Sur le très haut débit, la région a pris l'initiative, en réunissant les quatre départements, les six communautés d'agglomération, et nous avons travaillé ensemble sans aucune difficulté. Nous n'avons pas demandé à l'État ce que nous devons faire. Ces concertations marchent, et pas seulement en Auvergne.

S'il s'agit d'organiser des réunions avec des dizaines de personnes, où tout le monde, et c'est logique, voudra être – certains amendements tendent même à augmenter encore le nombre de participants –, cela n'a strictement aucun sens.

Par ailleurs, je lis dans le texte que cette conférence doit se prononcer « sur tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences et les politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences » à un autre échelon local.

Mais si elle se prononce, c'est dans un sens précis. *Quid* alors de ceux qui se seront prononcés dans un autre sens? Doit-on, comme envisagé dans le texte initial ou dans celui de l'Assemblée nationale, les priver de subventions? Je le répète, tout cela n'est pas cohérent! Au demeurant, un tel dispositif, qui est particulièrement compliqué, ne peut pas réellement fonctionner, si ce n'est à l'encontre de la Constitution en consacrant la tutelle d'une collectivité sur une autre. Personnellement, je n'en serais pas choqué outre mesure. Mais c'est tout de même un signe!

Madame la ministre, nous devons savoir quelle est la véritable volonté du Gouvernement. Si, après ce que nous faisons ce soir, l'Assemblée nationale rétablit le dispositif complexe, véritable « usine à gaz » contraignante, ce n'est pas raisonnable.

Et si vous penchez pour un dispositif light, finalement, à quoi va-t-il servir?

Il me semble que nous sommes en train de construire quelque chose qui n'est pas bon pour le travail des collectivités locales.

M. le président. La parole est à M. Alain Richard, pour explication de vote.

M. Alain Richard. J'étais tenté de suivre notre collègue Jacques Mézard pour gagner du temps.

Mais, puisque nous avons passé une bonne heure à discuter dans l'abstrait de ce que nous pourrions faire sur un texte d'attente, je me dis que ce n'était pas une bonne idée.

De toute façon, le débat aura lieu avant l'adoption définitive du texte. En effet, le Gouvernement souhaite qu'il y ait une disposition sur ce point. Il nous reste donc à souhaiter qu'il fasse preuve d'esprit de conciliation. Cette persévérance dans les idées qu'on a proposées au début d'un débat fait partie du jeu politique. Nous sommes tous passés par là. Il est difficile de se défaire complètement de certaines pratiques. Par ailleurs, il y a pression en ce sens de l'Assemblée nationale.

De deux choses l'une : soit la commission mixte paritaire échoue, les différences étant trop importantes, auquel cas, nous sommes libres de voter tout ce qui nous paraît souhaitable au Sénat et ensuite, cela vire au jeu de hasard ; soit, en cas de commission mixte paritaire, nous partons du texte qui existe. S'il n'y a que la version de l'Assemblée nationale sur l'article 4 – ce qui arrivera si nous votons l'amendement de suppression –, ce sera la base de la discussion, c'est-à-dire que nous serons dans les plus mauvaises conditions pour obtenir des avancées.

Il aurait été vain de voter l'amendement de M. Mézard pour gagner du temps. Cette observation de simple mécanique parlementaire me conduit à dire qu'il vaut mieux, malgré tout, avoir un article 4 issu des travaux du Sénat.

M. Gérard Collomb. Je suis d'accord !

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

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. J'ai écouté les propos des uns et des autres avec une attention particulière. J'ai conscience des difficultés que vous soulevez ou croyez voir dans le texte.

Monsieur Détraigne, vous vous êtes ému de la complexité du dispositif. Mais tous les textes sont complexes, et celui-là ne l'est pas davantage qu'un autre. En tout cas, il n'a pas vocation à l'être. Au contraire, si l'on veut bien l'entendre, il n'est pas aussi compliqué que d'aucuns le prétendent. Le terme de « complexité », que vous employez, ne correspond pas aux intentions du Gouvernement.

Je le répète, la conférence doit être le lieu de rassemblement où chacun essaiera de se parler et de trouver ensemble les meilleures solutions. Je sais bien qu'un tel dialogue existe déjà dans un certain nombre de cas, mais ce n'est pas le cas partout.

Lorsqu'il s'agit de compétences exclusives, nous n'avons pas besoin de la conférence ; c'est d'ailleurs écrit dans le texte. Mais lorsque nous sommes sur des compétences partagées, il faut bien trouver le temps d'en débattre et de dialoguer pour arrêter les règles qui, ensuite, ne nous leurrons pas, auront des conséquences financières inévitables.

Pour ma part, je reste persuadée que l'acte que le Gouvernement a posé en imaginant ces conférences territoriales de l'action publique est un acte de confiance à l'égard des élus, confiance dans leurs capacités d'agir, de négocier et de décider entre eux. Il ne s'agit absolument pas de complexifier.

M. le rapporteur et M. Richard ont rappelé que le texte était sorti de la première lecture au Sénat avec une conférence territoriale de l'action publique : il serait pour le moins étonnant que ce ne soit pas le cas en deuxième lecture !

Dans cette hypothèse, l'Assemblée nationale reviendrait, me semble-t-il, sur son texte initial – certes, le Parlement est libre de ses choix –, que vous avez justement voulu corriger pour le simplifier, l'alléger et en assouplir la dialectique.

Voilà ce que je voulais dire pour vous aider à prendre votre décision en toute liberté.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 359 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

11

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 3 octobre 2013 :

À neuf heures trente :

1. Suite de la deuxième lecture du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (n° 796, 2012-2013) ;

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

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

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

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

À quinze heures :

2. Questions d'actualité au Gouvernement.

À seize heures quinze et le soir :

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

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 3 octobre 2013, à zéro heure quinze.)

Le Directeur du Compte rendu intégral

FRANÇOISE WIART

ANNEXE AU PROCES VERBAL

de la séance du

mercredi 2 octobre 2013

SCRUTIN N° 3

sur l'amendement n° 174 rectifié, présenté par MM. Vincent Delahaye et Yves Pozzo di Borgo, et sur l'amendement n° 355 rectifié, présenté par M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues, tendant à supprimer l'article 1er AA du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Nombre de votants	344
Suffrages exprimés	218
Pour	185
Contre	33

Le Sénat a adopté

ANALYSE DU SCRUTIN

GRUPE UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (131) :

Pour : 131

GRUPE SOCIALISTE ET APPARENTÉS (128) :

Pour : 1 M. René Vandierendonck

Abstention : 126

N'a pas pris part au vote : 1 M. Jean-Pierre Bel - Président du Sénat

GRUPE UNION DES DÉMOCRATES ET INDÉPENDANTS - UC (32) :

Pour : 29

Contre : 2 Mme Jacqueline Gourault, M. Pierre Jarlier

N'a pas pris part au vote : 1 M. Jean-Léonce Dupont - qui présidait la séance

GRUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (20) :

Contre : 19

N'a pas pris part au vote : 1 M. Paul Vergès

GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (18) :

Pour : 17

N'a pas pris part au vote : 1 M. François Vendasi

GRUPE ÉCOLOGISTE (12) :

Contre : 12

RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (7) :

Pour : 7

Ont voté pour :

<p>Philippe Adnot Nicolas Alfonsi Jean-Paul Amoudry Pierre André Jean Arthuis Gérard Bailly Gilbert Barbier Philippe Bas Jean-Michel Baylet René Beaumont Christophe Béchu Michel Bécot Claude Belot Pierre Bernard- Reymond Alain Bertrand Joël Billard Jean Bizet Jean-Marie Bockel Françoise Boog Pierre Bordier Natacha Bouchart Joël Bourdin Christian Bourquin Jean Boyer Marie-Thérèse Bruguière François-Noël Buffet François Calvet Christian Cambon Jean-Pierre Cantegrit Vincent Capo- Canellas Jean-Noël Cardoux Jean-Claude Carle Caroline Cayeux Gérard César Pierre Charon Alain Chatillon Jean-Pierre Chauveau Jean-Pierre Chevènement Marcel-Pierre Cléach Christian Cointat Yvon Collin Pierre-Yves Collombat Gérard Cornu Raymond Couderc Jean-Patrick Courtois Philippe Dallier Philippe Darniche Serge Dassault Henri de Raincourt Isabelle Debré Robert del Picchia Vincent Delahaye Francis Delattre</p>	<p>Marcel Deneux Gérard Dériot Catherine Deroche Marie-Hélène Des Esgaulx Yves Détraigne Muguette Dini Éric Doligé Philippe Dominati Michel Doublet Daniel Dubois Marie-Annick Duchêne Alain Dufaut André Dulait Ambroise Dupont Louis Duvernois Jean-Paul Emorine Hubert Falco Jacqueline Farreyrol Françoise Férat André Ferrand Louis-Constant Fleming Gaston Flosse Michel Fontaine François Fortassin Alain Fouché Bernard Fournier Jean-Paul Fournier Christophe-André Frassa Pierre Frogier Yann Gaillard René Garrec Joëlle Garriaud- Maylam Jean-Claude Gaudin Jacques Gautier Patrice Gérard Bruno Gilles Colette Giudicelli Nathalie Goulet Alain Gournac Sylvie Goy-Chavent Francis Grignon François Grosdidier Charles Guérou Joël Guerriau Pierre Hérisson Michel Houel Alain Houpert Robert Hue Jean-François Humbert Christiane Hummel Benoît Huré</p>	<p>Jean-François Husson Jean-Jacques Hyst Sophie Joissains Chantal Jouanno Christiane Kammermann Roger Karoutchi Fabienne Keller Françoise Laborde Marc Laménie Élisabeth Lamure Gérard Larcher Jean-Jacques Lasserre Robert Laufoaulu Daniel Laurent Jean-René Lecerf Antoine Lefèvre Jacques Legendre Dominique de Legge Jean-Pierre Leleux Jean-Claude Lenoir Philippe Leroy Valérie Létard Gérard Longuet Roland du Luart Michel Magras Philippe Marini Hervé Marseille Pierre Martin Jean Louis Masson Hélène Masson-Maret Hervé Maurey Jean-François Mayet Stéphane Mazars Colette Mélot Jean-Claude Merceron Michel Mercier Jacques Mézard Alain Milon Aymeri de Montesquiou Albéric de Montgolfier Catherine Morin- Desailly Philippe Nachbar Christian Namy Louis Nègre Philippe Paul Jackie Pierre François Pillat Xavier Pintat Louis Pinton Jean-Pierre Plancade Rémy Pointereau Christian Poncelet Ladislas Poniatowski Hugues Portelli</p>
---	--	--

Yves Pozzo di Borgo
Sophie Primas
Catherine Procaccia
Jean-Pierre Raffarin
André Reichardt
Jean-Claude Requier
Bruno Retailleau
Charles Revet
Gérard Roche
Bernard Saugey

René-Paul Savary
Michel Savin
Bruno Sido
Esther Sittler
Abdourahamane
Soilihi
Henri Tandonnet
André Trillard
Catherine Troendle
Robert Tropeano

François Trucy
Alex Türk
Raymond Vall
René Vandierendonck
Jean-Marie
Vanlerenberghe
Hilarion Vendegou
Jean-Pierre Vial
François Zocchetto

N'ont pas pris part au vote :

François Vendasi, Paul Vergès.

Ont voté contre :

Leila Aïchi
Kalliopi Ango Ela
Aline Archimbaud
Éliane Assassi
Marie-France Beaufile
Esther Benbassa
Michel Billout
Marie-Christine
Blandin
Éric Bocquet
Corinne Bouchoux
Laurence Cohen

Cécile Cukierman
Ronan Dantec
Annie David
Michelle Demessine
Jean Desessard
Évelyne Didier
Christian Favier
Guy Fischer
Thierry Foucaud
André Gattolin
Brigitte Gonthier-
Maurin

Jacqueline Gourault
Pierre Jarlier
Joël Labbé
Pierre Laurent
Gérard Le Cam
Michel Le Scouarnec
Hélène Lipietz
Isabelle Pasquet
Jean-Vincent Placé
Mireille Schurch
Dominique Watrin

N'ont pas pris part au vote :

M. Jean-Pierre Bel - Président du Sénat et M. Jean-Léonce Dupont -
qui présidait la séance.

Abstentions :

Jacqueline Alquier
Michèle André
Serge Andreoni
Maurice Antiste
Jean-Étienne
Antoinette
Alain Anziani
David Assouline
Bertrand Auban
Dominique Bailly
Delphine Bataille
Claude Bérut-Débat
Michel Berson
Jacques Berthou
Jean Besson
Maryvonne Blondin
Nicole Bonnefoy
Yannick Botrel
Martial Bourquin
Bernadette Bourzai
Michel Boutant
Jean-Pierre Caffet
Pierre Camani
Claire-Lise Campion
Jean-Louis Carrère
Françoise Cartron
Luc Carvouanas
Bernard Cazeau
Yves Chastan
Jacques Chiron
Karine Claireaux
Gérard Collomb
Jacques Cornano
Roland Courteau
Yves Daudigny
Marc Daunis
Michel Delebarre
Jean-Pierre Demerliat
Christiane Demontès
Félix Desplan
Claude Dilain
Claude Domeizel
Josette Durrieu
Vincent Eblé

Anne Emery-Dumas
Philippe Esnol
Frédérique Espagnac
Alain Fauconnier
Jean-Luc Fichet
Jean-Jacques Filleul
Jean-Claude Frécon
Marie-Françoise
Gaouyer
Catherine Génisson
Jean Germain
Samia Ghali
Dominique Gillot
Jacques Gillot
Jean-Pierre Godefroy
Gaëtan Gorce
Jean-Noël Guérini
Didier Guillaume
Claude Haut
Edmond Hervé
Odette Herviaux
Claude Jeannerot
Philippe Kaltenbach
Ronan Kerdraon
Bariza Khiari
Virginie Klès
Yves Krattinger
Georges Labazée
Serge Larcher
Françoise Laurent-
Perrigot
Jean-Yves Leconte
Jacky Le Menn
Claudine Lepage
Jean-Claude Leroy
Marie-Noëlle
Lienemann
Jeanny Lorgeoux
Jean-Jacques Lozach
Roger Madec
Philippe Madrelle
Jacques-Bernard
Magner
François Marc

Marc Massion
Rachel Mazuir
Michelle Meunier
Danielle Michel
Jean-Pierre Michel
Gérard Miquel
Jean-Jacques Mirassou
Thani Mohamed
Soilihi
Robert Navarro
Alain Néri
Renée Nicoux
Jean-Marc Pastor
Georges Patient
François Patriat
Daniel Percheron
Jean-Claude Peyronnet
Bernard Piras
Hervé Poyer
Roland Povinelli
Gisèle Printz
Marcel Rainaud
Daniel Raoul
François Rebsamen
Daniel Reiner
Alain Richard
Roland Ries
Gilbert Roger
Yves Rome
Laurence Rossignol
Patricia Schillinger
Jean-Pierre Sueur
Simon Sutour
Catherine Tasca
Michel Teston
René Teulade
Jean-Marc Todeschini
Richard Tuheiava
André Vairetto
André Vallini
Yannick Vaugrenard
Michel Vergoz
Maurice Vincent
Richard Yung

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants 345

Nombre des suffrages exprimés 220

Pour l'adoption 187

Contre 33

Mais après vérification, ces nombres ont été rectifiés confor-
mément à la liste ci-dessus.

ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
03	Compte rendu..... 1 an	197,60
33	Questions..... 1 an	146,40
	DÉBATS DU SÉNAT	
05	Compte rendu..... 1 an	177,60
35	Questions..... 1 an	106,00
85	Table compte rendu..... 1 an	37,50

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

Paiement à réception de facture

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

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

(*) Arrêté du 11 décembre 2012 publié au *Journal officiel* du 13 décembre 2012

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

Prix du numéro : 3,65 €