

MERCREDI 30 JUIN 2010

Réforme des collectivités territoriales
(Deuxième lecture – Suite)

Allocution de M. le Président du Sénat

SOMMAIRE

AUDITION AVANT NOMINATION (Article 13 de la Constitution)	1
RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (Deuxième lecture – Suite)	1
<i>Discussion des articles (Suite)</i>	1
Articles additionnels avant le titre premier	1
<i>Rappel au règlement</i>	1
ALLOCUTION DE M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT	4
RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (Deuxième lecture - Suite)	7
<i>Mise au point au sujet d'un vote</i>	7
<i>Discussion des articles (Suite)</i>	7
Article 2	19
CLÔTURE DE LA SESSION ORDINAIRE	21

Rappel au règlement

SÉANCE du mercredi 30 juin 2010

123^e séance de la session ordinaire 2009-2010

PRÉSIDENTE DE M. BERNARD FRIMAT,
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRES :
M. PHILIPPE NACHBAR, M. JEAN-PAUL VIRAPOULLÉ.

La séance est ouverte à 15 heures.

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

Audition avant nomination (Article 13 de la Constitution)

M. le président. – J'informe le Sénat que M. le Premier ministre, par lettre en date du 28 juin 2010, a estimé souhaitable, sans attendre l'adoption des règles organiques qui permettront la mise en œuvre de l'article 13 de la Constitution, de mettre la commission intéressée en mesure d'auditionner, si elle le souhaite, M. Jean-François Cordet, qui pourrait être prochainement reconduit dans ses fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

Ce courrier a été transmis à la commission des lois.

Réforme des collectivités territoriales (Deuxième lecture – Suite)

M. le président. – L'ordre du jour appelle la suite de l'examen en deuxième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, de réforme des collectivités territoriales.

Discussion des articles (Suite)

Articles additionnels avant le titre premier

M. le président. – Dans la discussion des articles, nous sommes arrivés au vote sur l'amendement n°287.

M. Jean-Pierre Sueur. – Dans le souci de ne pas allonger le débat, nous retirons notre demande de scrutin public.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Les difficultés soulevées par l'article premier ont conduit à en reporter la discussion. Des négociations sont évidemment en cours, auxquelles nous ne sommes pas. Pourquoi ne pas avoir accepté de renvoyer le texte en commission ? Nous demandons une nouvelle fois le retrait du texte ou à défaut que nous soyons associés aux discussions qui ont lieu actuellement. La transparence y gagnera.

M. le président. – J'ai été saisi par le groupe UMP d'une demande de scrutin public.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'UMP joue les prolongations !

M. Dominique Braye. – Est-ce avec ce genre d'interventions que vous avez obtenu la première place au classement des sénateurs les plus actifs ?

A la demande du groupe UMP, l'amendement n°287 est mis aux voix par scrutin public.

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

Nombre de votants.....	335
Nombre de suffrages exprimés.....	333
Majorité absolue des suffrages exprimés	167
Pour l'adoption	152
Contre	161

Le Sénat n'a pas adopté.

M. le président. – Nous en sommes arrivés au vote sur l'amendement n°288.

M. Yannick Botrel. – Les communes sont des collectivités de plein exercice depuis 1884. Dernières venues, les régions ont été créées contre les conceptions jacobines qui prévalaient jusqu'en 1981. Elles ont depuis trouvé leur place et se sont affirmées, notamment pour construire des stratégies de développement et mettre en œuvre la nécessaire solidarité territoriale.

On assiste cependant depuis quelque temps à une reprise en main par le Gouvernement, qu'il s'agisse des moyens financiers ou des moyens d'action ; la clause de compétence générale est elle-même battue en brèche.

Face au retour en force de l'État et des préfets, retour parfois partisan, il est des principes qu'il faut défendre -que tout le monde défend en parole, mais pas toujours en actes. Notre amendement n°288 est consensuel : il ne fait que reprendre des affirmations que tous ici partagent. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. François Patriat. – Au cours des deux heures qui viennent de s'écouler, j'ai rencontré, comme président de région, deux représentants d'entreprises envisageant d'investir, l'un dans la *Metal valley* du nord de la Bourgogne, l'autre dans l'industrie de

l'aviation légère. C'est dire si la région est identifiée pour son rôle économique. Dans les textes, cette compétence est formulée en termes sibyllins ; mais la réalité est sans ambiguïté.

L'amendement n°288 tend à mettre enfin le droit en conformité avec les faits et clarifier les choses aux yeux des acteurs économiques.

Mme Nathalie Goulet. – J'aurais pu voter cet amendement, n'était la délégation des fonds structurels européens, que le département de la Manche gère fort bien.

M. Jacques Mézard. – Je voterai cet amendement, qui conforte le rôle de chef de file économique reconnu à la région. Soyons cohérents avec les réflexions qui ont fait consensus au sein de la mission Belot, dont le rapport, page 77 notamment, est sans ambiguïté.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Je partage l'objectif de clarification qui a inspiré les auteurs de l'amendement, mais pourquoi évoquer des partenariats avec les pôles métropolitains ? Nous nous abstiendrons.

M. Martial Bourquin. – Toute réforme des collectivités territoriales doit commencer par une évaluation des besoins, ce qui suppose une large concertation. Elle n'a pas eu lieu. Quand l'État, au travers de la RGPP, fait disparaître des pans entiers de l'action publique, il faut savoir qui prend sa place, comment et avec quels moyens.

Vient ensuite l'articulation des compétences à chaque niveau de collectivité. Enfin, il faut améliorer la lisibilité de l'action publique -ce qui fait cruellement défaut dans le projet de loi. C'est le sens de notre amendement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cet amendement met l'accent sur ce qui aurait dû être un point fort de cette réforme, si le Gouvernement avait voulu lui donner un souffle comparable à celui de 1982-1983 : il faut des régions fortes, qui pèsent de tout leur poids en Europe, peut-être plus grandes, et dotées de davantage de compétences et des moyens nécessaires à leur exercice. *(On s'impatiente à droite)*

M. Dominique Braye. – Du moment qu'il parle, il est content !

M. Jean-Pierre Sueur. – Au lieu de quoi elles risquent d'être départementalisées et à coup sûr privées de l'essentiel de leur d'autonomie fiscale.

L'amendement préjudiciel présenté par M. Collombat vous offre une occasion à saisir. *(Applaudissements sur les bancs socialistes)*

M. Dominique Braye. – Même si nous en avons envie, vous nous en auriez dissuadés. On n'avance pas !

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce ne sont pas les socialistes qui demandent des scrutins publics.

A la demande du groupe UMP, l'amendement n°288 est mis aux voix par scrutin public.

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

Nombre de votants.....	338
Nombre de suffrages exprimés.....	312
Majorité absolue des suffrages exprimés	157
Pour l'adoption	128
Contre	184

Le Sénat n'a pas adopté.

M. le président. – Nous en arrivons à l'amendement n°289.

M. Claude Jeannerot. – J'ai entendu les multiples discours du Président de la République justifiant cette réforme, ainsi que les propos ministériels prononcés ici pour appuyer ce projet de loi. L'un des arguments employés tend à la nécessité de clarifier les compétences, d'améliorer l'organisation et l'efficacité des collectivités territoriales. Tel est précisément le but de l'amendement n°289.

Mme Évelyne Didier. – Nous nous abstiendrons, malgré notre intérêt pour cette conférence des exécutifs, car l'amendement ne reprend pas les suggestions intéressantes que nous avons formulées en première lecture, qu'il s'agisse de la présence des maires ou des compétences.

M. Didier Guillaume. – Cette conférence des exécutifs est très importante, M. le ministre Mercier le sait bien : il sait comme moi que celle de Rhône-Alpes marche très bien.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* – Sans texte !

M. Didier Guillaume. – L'amendement n°289 ajoute à la composition de cette conférence les maires des grandes villes et les présidents d'agglomération, pour obtenir un maillage complet.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* – Ce sera pléthorique.

M. Didier Guillaume. – Certains craignent que les présidents des conseils régionaux et généraux s'arrangent entre eux...

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* – Ce n'est pas envisageable !

M. Didier Guillaume. – Il sera ainsi possible d'élaborer de véritables stratégies d'aménagement du territoire.

L'amendement n°289 n'est pas adopté.

M. le président. – Nous en sommes parvenus au vote sur l'amendement n°290.

M. Charles Gautier. – Même suggestion qu'à l'amendement précédent, mais relative au département. Parmi les objectifs de la réforme, on trouve la lutte contre le fameux mille-feuille -que ce

texte ne fera qu'épaissir. Loin de créer un échelon de décision supplémentaire, nous proposons de créer un lieu de concertation incluant les métropoles, dont l'existence risque d'affaiblir le reste du département.

M. Michel Teston. – Il faut mieux articuler les actions des collectivités territoriales au sein de chaque département.

M. Bruno Sido. – A quoi servent les conseils généraux ?

M. Michel Teston. – En 2004, a été créée une conférence régionale des exécutifs à l'initiative du gouvernement dirigé par M. Raffarin.

Voix à droite. – Il fallait voter le texte !

M. Michel Teston. – C'est l'article 1111-4 du CGCT. Pourquoi ce qui était utile en 2004 n'a plus d'intérêt en 2010 ?

M. Jean-Claude Carle. – Vous l'avez voté en 2004 ?

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire. – Pourquoi défendre ce qui existe déjà ? (*On apprécie à droite*) Je vous renvoie à l'article 1111-4 dans la rédaction de la commission des lois.

M. Philippe Adnot. – Un mauvais texte suscite de mauvaises réactions. Qui a besoin de telles structures pour organiser la concertation ? En avez-vous besoin, monsieur Collomb ? En avez-vous besoin, monsieur Patriat ? Je suis moi aussi opposé à ce texte, mais n'en rajoutez pas !

M. Jean-Jacques Mirassou. – Depuis plus d'une heure, nous discutons d'un conseiller territorial qui n'existe toujours pas. C'est sa non-existence qui justifie en quelque sorte notre amendement.

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur de la commission des lois. – Si ! Il est voté.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. – L'Assemblée nationale a voté l'article conforme !

M. Jean-Jacques Mirassou. – La gestation est difficile mais il n'est pas encore né. Rien ne garantit en cet instant qu'il sera porté sur les fonts baptismaux.

M. Pierre-Yves Collombat. – La principale différence avec l'existant est que ces conseils des exécutifs sont obligatoires, avec des compétences définies. Que fait-on aujourd'hui lorsqu'une collectivité territoriale n'exerce pas ses compétences ? On regarde ? On attend ? Le conseil que nous proposons est entre autres là pour ça.

M. François Patriat. – J'apprécie souvent le langage réaliste et modéré de M. Adnot, mais je crains qu'il n'ait une vision un peu idyllique des choses. En Champagne-Ardenne, il suffit sans doute de claquer des doigts pour réunir tout le monde ... Mais tout n'est pas aussi simple partout et sur tout sujet. Dans ma

région, j'ai beaucoup de mal à construire avec tous une stratégie de développement du très haut débit. J'en suis à chercher une date de réunion pour novembre... Exiger que tout le monde puisse se parler deux fois par an, c'est un minimum en démocratie. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

L'amendement n°290 n'est pas adopté.

M. le président. – Nous en venons au vote sur l'amendement n°291.

M. Gérard Le Cam. – Nous voulons supprimer les pôles métropolitains de l'article 7, parce que ce sont des machines à dynamiter les départements. Comme les métropoles, ils préfigurent une nouvelle collectivité et le démembrement des départements et des régions. Tout cela étoffe encore le mille-feuille.

Avec nos amis socialistes, nous partageons le refus de la reconcentration et l'attachement à la démocratie locale. Nous refusons la RGPP et la construction de métropoles sur le modèle du Grand Paris. Mais nous ne cédon pas aux sirènes : non à ces nouvelles opportunités de prise de pouvoir politique que sont les métropoles et les pôles métropolitains.

M. Pierre-Yves Collombat. – Les régions et les départements seront vampirisés par les métropoles. Notre idée, si celles-ci voient le jour, était de créer un lieu de coordination en matière économique ou de réseaux de transports par exemple. Ce que nous proposons a sans doute des défauts, mais sans aucun rapport avec la RGPP.

M. Philippe Dallier. – Ce texte ne comporte aucune disposition applicable à l'Île-de-France, pourtant la seule métropole de rang mondial du pays. Depuis quarante ans, le fait métropolitain est reconnu en province -et partout dans le monde- mais pas en Île-de-France : c'est le paradoxe absolu ! Les métropoles de province n'ont pas le Grand Paris pour exemple ! Rapprochez-vous de M. Mansat, adjoint au maire de Paris. Nous sommes au XXI^e siècle, pas en 1789, date à laquelle les départements ont été créés !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Vous n'êtes pas si naïf ! Le fait métropolitain existe. Mais il ne vous aura pas échappé que la société du Grand Paris pourrait préfigurer une forme de gouvernance que nous récusons.

M. Philippe Dallier. – Moi aussi !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Regardez plutôt du côté de votre majorité ! La démocratie n'a rien de ringard ! (*Applaudissements sur les bancs CRC*)

L'amendement n°291 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°292, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant le chapitre I^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La réforme territoriale a notamment pour objectif d'accroître la part de la péréquation au sein de l'ensemble des dotations de l'État aux collectivités territoriales.

Mme Dominique Voynet. – On peut regretter que le Gouvernement, dans son élan de réforme de la fiscalité locale ne se soit pas emparé de la question de la péréquation. Tout le monde est pour, sauf quand on en vient à la pratique. Le cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution est pourtant clair. La DGF comprend de fait une part de péréquation, mais on est loin des ambitions affichées lors d'un débat organisé par l'Observatoire de la décentralisation. M. Bouvier rappelait alors qu'il s'agit aussi de répondre aux besoins des citoyens dont on connaît les différences dans les revenus, le logement, l'exposition aux nuisances.

Faut-il accompagner les efforts des territoires les plus dynamiques ou au contraire se focaliser sur les plus pénalisés ? Le débat reste ouvert. Mais à l'heure de la rigueur, la péréquation est plus que jamais nécessaire.

Le pauvre, le précaire est souvent considéré comme responsable de son état mais la différence entre la Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine, entre le Rhône et la Haute-Loire, tient bien à des causes structurelles.

Le principe de péréquation mérite d'être réaffirmé ici.

M. le président. – Amendement n°294, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant le chapitre I^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'État garantit la péréquation entre les collectivités territoriales. Cette péréquation prend en compte les ressources et les charges respectives des différentes collectivités.

M. Edmond Hervé. – Ce texte est recentralisateur. La rationalisation de la carte communale fournit l'occasion d'imposer l'autorité du préfet.

Nous sommes loin du troisième acte de la décentralisation, qui doit se conformer à l'article 72, dans son troisième alinéa. Conformément à la hiérarchie des normes, il revient à la loi de prévoir les conditions de la libre administration des collectivités, liberté fondamentale selon l'arrêt du Conseil d'État du 18 janvier 2009.

Je regrette que la clause de revoyure n'ait pas été respectée. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*) Nous en avons parlé ce matin en commission des finances à propos du rapport de M. Marini : il faut traiter de la péréquation.

Il ne s'agit pas de se limiter aux principes : il faut calculer la richesse financière des collectivités, et

apprécier leurs charges. La clause de revoyure était faite pour cela. Si le Gouvernement avait rendu son rapport à la date prévue, nous aurions aujourd'hui un grand débat, qui aurait préparé la loi de finances pour 2011.

M. le président. – Amendement n°295, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant le chapitre I^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'État garantit la péréquation entre les communes. Cette péréquation prend en compte les ressources et les charges respectives de chaque commune.

M. Alain Anziani. – Notre pays est marqué par de profondes inégalités, que n'arrangera pas la réforme des retraites. Il est aussi marqué par des inégalités territoriales, ce pourquoi le Constituant a créé un article 72-2, relatif à la péréquation. L'État doit en être le garant institutionnel.

M. le président. – Amendement n°322 rectifié, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant le chapitre I^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'État garantit la péréquation entre les départements. Cette péréquation prend en compte les ressources et les charges respectives de chaque département.

M. Jean-Jacques Mirassou. – Pour des raisons structurelles, certains départements sont avantagés ou défavorisés. Il serait juste d'inscrire la péréquation dans le texte, pour l'instiller dans les faits.

Nombre de départements sont au bord de la faillite à cause de l'APA, du RMI et de la PCH, qui pèsent lourd dans leurs finances, faute d'avoir été compensées. L'écart, en dix ans, s'est creusé. Sur 12 millions, seuls 8 millions sont compensés par l'État.

Jaurès disait que le socialisme était la République accomplie : nous ne vous demandons pas de devenir socialistes mais de faire au moins le geste républicain de voter notre amendement.

La séance est suspendue à 16 h 10.

PRÉSIDENCE DE M. GÉRARD LARCHER

La séance reprend à 16 h 20.

Allocution de M. le Président du Sénat

M. le président. – Deux constatations liminaires à l'issue de cette session ordinaire 2009-2010.

Première constatation... qui devient habituelle, nous avons beaucoup siégé : 123 jours de session

ordinaire, soit trois jours de plus que le maximum constitutionnel indicatif ; près de 1 000 heures de séance, soit un record sous la V^e République. Et -encore cette année- plus de 200 heures le soir..., ce qui n'est pas une bonne façon de légiférer.

Deuxième constatation. Cette session ordinaire va se poursuivre par une session extraordinaire. Cela prouve que le Gouvernement agit ; que les textes qui nous sont soumis sont trop longs ; que la structuration du temps législatif demeure un chantier inachevé.

Notre Assemblée a été saisie, en première lecture, de textes essentiels : avenir de La Poste, réforme des collectivités territoriales, Grenelle II de l'environnement, démocratie sociale dans les très petites entreprises, texte de modernisation de l'agriculture... Sur tous ces textes, nous avons exercé notre expertise sénatoriale spécifique marquée par notre expérience des territoires et des réalités locales.

Éclairés par la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale, conduite par notre rapporteur général, nous avons pris toute notre part dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Pour le projet de loi de finances pour 2010, l'expertise de notre commission des finances a été décisive, notamment pour nos finances locales.

Nous avons pleinement joué notre rôle de législateur. Plus de 90 % des amendements votés par le Sénat ont été retenus par l'Assemblée nationale. (*Applaudissements à droite*)

M. Jacques Blanc. – Elle a bien fait !

M. le président. – Je pense aussi que nous avons progressé dans le difficile dossier de la gestion du temps parlementaire.

Je voudrais ici remercier notre ministre chargé des relations avec le Parlement, Henri de Raincourt ; sa compréhension de la singularité sénatoriale facilite bien les choses, notamment lors des réunions de notre Conférence des Présidents.

Notre collaboration -adossée à la compréhension du Premier ministre- a abouti à la décrue de la procédure accélérée : douze durant cette session contre 32 la précédente. Notre collaboration active a permis une plus grande prévisibilité et un plus grand réalisme dans le programme législatif.

Nous avons également progressé sur la gestion de nos séances publiques, notamment pour les semaines d'initiative partagée et les semaines de contrôle. Notre Conférence des Présidents s'efforce -pour ce qui dépend d'elle seule- de centrer, dans toute la mesure du possible, nos semaines sénatoriales sur trois jours de séance et de les organiser autour d'horaires aussi prévisibles que possible.

Grâce à notre groupe de travail sur la réforme du Règlement et au rôle accru de notre Conférence des Présidents, ainsi qu'au climat de respect mutuel qui y règne -ce dont je remercie tous les participants car

c'est un travail peu visible- nous avons réussi à affirmer collectivement une logique sénatoriale du partage.

Partage -selon l'esprit même de la réforme constitutionnelle- des semaines de séance entre le Sénat et le Gouvernement : dix-neuf semaines pour le Gouvernement, y compris le projet de loi de finances et le PLFSS ; treize pour le Sénat.

Partage des sujets de l'ordre du jour des semaines sénatoriales entre les groupes, les commissions et nos trois délégations, qu'il faudra mieux faire connaître.

Partage des temps de parole et de l'exercice du droit d'amendement. Tous les groupes -de la majorité, minoritaires ou d'opposition- ont pu exercer pleinement leurs droits. Les groupes CRC-SPG et socialiste ont déposé plus de la moitié des 7 000 amendements de séance et ont occupé plus de 40 % du temps total de la séance plénière.

Tout cela aboutit à des réalités nouvelles.

Le droit d'initiative connaît un nouveau souffle. Sur dix-huit propositions de loi définitivement adoptées, onze ont pris naissance au Sénat. Il s'agit souvent de textes importants comme ceux, pour ne citer que deux exemples, sur le service civique ou les sociétés civiles locales.

Autre réalité nouvelle : les droits des groupes politiques de l'opposition -mais aussi de la majorité ou minoritaires- se renforcent.

Nos commissions affirment pleinement leur rôle. Au-delà de leur fonction constitutionnelle nouvelle dans l'examen des textes, un nombre croissant de sujets donnent lieu à un suivi vigilant, assuré notamment par nos missions d'information. Il en a ainsi été du mal-être au travail, de la difficile question des troubles mentaux au sein des établissements pénitentiaires ou des douloureuses conséquences des inondations qu'a connues notre pays. C'est dans ce même esprit que nous participons, avec des propositions concrètes, au rendez-vous sur les retraites grâce, notamment, à la réflexion approfondie et concertée de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et de la commission des finances.

Désormais consacrée par la Constitution, la commission des affaires européennes a développé son rôle de veille européenne, notamment pour le contrôle du principe de subsidiarité qui sera exercé avec les commissions permanentes.

C'est aussi une réalité sénatoriale en plein essor que l'action de nos délégations, dont les compétences sont clarifiées et, de ce fait, renforcées.

Au-delà de ces progrès, réalisés consensuellement, il reste -bien sûr- un long chemin à parcourir.

Le choix collectif -et conforme à nos traditions sénatoriales- que nous avons fait de ne pas adopter le

dispositif du « temps législatif programmé » n'a pas allongé la durée des débats législatifs du Sénat par rapport à l'Assemblée nationale. Le fait que nous ayons siégé huit jours de plus que l'Assemblée nationale -pour un débat qui le méritait : La Poste- tient à ce que nous avons pleinement exercé nos nouveaux droits constitutionnels de contrôle. Le Président Poncelet insistait toujours sur cette mission fondamentale du Sénat. La sanctuarisation de notre semaine de contrôle a permis 27 débats d'origine sénatoriale.

La conjonction des priorités sénatoriales avec celles du Gouvernement ainsi que la prise en compte des droits nouveaux des groupes pèsent sur le temps du Parlement. C'est la simple conséquence de la réforme constitutionnelle de 2008.

Comment, dans ces conditions, assurer une gestion plus fluide de la séance publique ? Les pistes, nous les connaissons tous. Il importe de les explorer, de les expérimenter, sans *a priori*, dans l'esprit de dialogue, de respect mutuel, de spécificité sénatoriale qui est le nôtre.

Une meilleure évaluation de la durée de discussion des articles et des amendements ainsi qu'une plus grande prévisibilité des prises de parole sont-elles des objectifs impossibles ?

Une clarification de l'application des règles concernant l'article 40, l'article 41 et les cavaliers législatifs n'est-elle pas que le corollaire du respect -par tous- de la Constitution ? Il n'y a rien de pire que de recevoir une leçon du Conseil constitutionnel. (*Applaudissements à droite*)

La deuxième lecture doit-elle demeurer ce qu'elle est trop souvent : une simple répétition de la première, avec une durée identique, fournissant autant d'arguments supplémentaires pour la systématisation de la procédure accélérée ? Ne tentons pas le Gouvernement.

Une dynamisation de nos débats de contrôle est-elle impensable ? La compacité d'un débat dessert-elle forcément sa vivacité et, donc, son écho en dehors de nos murs ?

Reste la question, peut-être essentielle, de la répartition des rôles en matière de travail législatif entre les commissions et la séance publique.

La revalorisation du rôle préparatoire des commissions n'a pas suffisamment entraîné le recentrage de la séance plénière sur l'essentiel. L'écart entre le nombre des amendements en commission et en séance est révélateur : environ 2 200 amendements en commission contre près de 6 000 -soit plus du double- en séance, dont un tiers seulement est adopté.

C'est ainsi que nous avons souhaité une meilleure visibilité du travail en commission, grâce à l'expérimentation d'un compte rendu analytique de

commission non exclusif du maintien d'un compte rendu plus analytique de nos séances.

Une réhabilitation de la loi s'impose. Il nous faut des textes allégés, moins touffus, des textes constitutionnellement législatifs. C'est un impératif pour le Gouvernement et pour nous. Nous le devons à nos concitoyens, pour lesquels et au nom desquels nous légiférons et auxquels nous devons des lois compréhensibles et cohérentes, des lois éclairées par un débat parlementaire plus attractif et plus clairement lisible. C'est pour ces raisons que la qualité de la loi est au centre des réflexions du groupe de travail commun à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Avant de nous quitter... pour une brève session extraordinaire..., qui en précèdera une autre plus longue, je voudrais adresser -en votre nom à tous- nos remerciements les plus vifs à tous ceux qui nous assistent avec tant de dévouement et d'efficacité dans notre travail : les fonctionnaires parlementaires du Sénat, les collaborateurs de nos groupes politiques respectifs et nos assistants.

Au cours de cette session particulièrement chargée, ils ont su -avec efficacité- faire face à un travail très accru.

Je voudrais aussi saluer les journalistes de la presse écrite et audiovisuelle, ainsi que nos partenaires de Public Sénat, qui contribuent à mieux faire connaître la façon dont nous remplissons nos fonctions de législation, de contrôle, d'évaluation et de prospective, au service de nos concitoyens, dans le respect de l'éthique parlementaire et dans la recherche commune de l'intérêt général. Dans ces temps de simplification, il est bon de rappeler que le parlement a une éthique, au service du pays ! (*Applaudissements prolongés à droite*)

M. Henri de Raincourt, ministre chargé des relations avec le Parlement. – Je remercie toutes les sénatrices et tous les sénateurs. Le Gouvernement sait apprécier la qualité du travail mené ici, avec sens du dialogue et de l'écoute. Chacun a su faire vivre le débat démocratique en défendant avec passion ses idées, sans jamais trahir l'esprit de courtoisie qui honore les membres de la Haute assemblée.

Dans vos fonctions successives au sein cette maison, vous avez toujours œuvré, monsieur le Président, comme un défenseur acharné du bicamérisme. Nous avons noué le dialogue dans un climat de grande confiance, partageant le désir de faciliter l'organisation des travaux, avec la Conférence des Présidents, dont je salue tous les membres, pour mettre en œuvre les principes nés de la révision constitutionnelle.

Je salue les présidents de séance, les présidents de groupes, de commissions, MM. les questeurs et tous ceux qui ont accompagné le bon déroulement de nos travaux.

Cette première session s'est déroulée sous l'emprise de la révision. L'objectif assigné par le Président de la République est atteint : les pouvoirs du Parlement s'en sont trouvés renforcés. C'est chaque jour que se développent de nouvelles pratiques vers une nouvelle culture parlementaire qui doit nourrir notre vie démocratique. Nous avons su trouver les voies d'un partage serein de l'ordre du jour. Contrairement à ce que pensent certains, il n'y a pas affrontement sur ce partage entre le Gouvernement et le Sénat : nous avons fait la démonstration qu'une certaine souplesse était fructueuse. Le Sénat a bien voulu débattre pendant ses séances de contrôle du projet de loi de réforme des collectivités et de la modernisation de l'agriculture ; le Gouvernement a inscrit huit propositions de loi à l'ordre du jour prioritaire. C'est la clé de la réussite et de la prévisibilité, à laquelle, monsieur le Président, vous êtes très attaché.

Durant la session, le Gouvernement n'a recouru que sur douze textes à la procédure accélérée, contre 32 l'an passé, alors que l'ordre du jour est désormais partagé. Le Gouvernement a été sensible aux préoccupations des parlementaires et aux recommandations des présidents des deux assemblées. Il faudra trouver les moyens d'éviter que certaines deuxième lectures ne soient pas la simple répétition des premières.

De même, nous devons nous appliquer à plus de concision dans les projets de loi.

C'est une discipline nécessaire, singulièrement avec l'ordre du jour partagé : c'est ainsi que place est laissée à l'initiative parlementaire.

Les droits des groupes minoritaires sortent renforcés de la révision : bien des propositions de loi déposées à leur initiative ont été examinées en séance.

Le rôle de contrôle, auquel le président Poncelet était très attaché, est lui aussi renforcé, avec une semaine de séance réservée.

C'est vrai : le Sénat a beaucoup siégé. Cette mobilisation était indispensable à la poursuite des réformes engagées depuis 2007 et pour répondre à la crise.

Le Parlement a adopté des textes majeurs, ainsi que l'a rappelé le Président Larcher. Réforme des collectivités, modernisation de l'agriculture, pour n'en citer que deux. Je souhaite que le déroulement de nos débats, lors de la session extraordinaire, vous permette de prendre dès après le 13 juillet un repos bien mérité. J'espère vous retrouver plein d'allant à la fin de l'été.

Je vous donne rendez-vous en septembre, au service de la France. (*Applaudissements à droite et sur plusieurs bancs au centre*)

La séance est suspendue à 16 h 45.

PRÉSIDENCE DE M. BERNARD FRIMAT,
VICE-PRÉSIDENT

La séance reprend à 16 h 55.

Réforme des collectivités territoriales (Deuxième lecture - Suite)

M. le président. – Nous reprenons l'examen du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

Mise au point au sujet d'un vote

M. Yvon Colin. – Un scrutin public a eu lieu hier soir sur la motion de renvoi en commission. Les membres du RDSE souhaitaient le voter, comme ils ont voté les deux autres.

Discussion des articles (Suite)

M. le président. – Amendement n°296, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant le chapitre I^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'État garantit la péréquation entre les régions. Cette péréquation prend en compte les ressources et les charges respectives de chaque région.

M. François Patriat. – Nous revenons à la péréquation. Si nous en sommes là aujourd'hui, c'est que la suppression brutale de la taxe professionnelle, remplacée par l'Ifer et la contribution sur la valeur ajoutée, n'avait donné lieu à aucune évaluation. Le Gouvernement nous demande à présent d'opter entre une douzaine de scénarios sans que nous disposions de rien sur quoi nous fonder.

Le rapport Durieux souligne l'importance de la péréquation pour corriger les inégalités. Or les critères retenus varient : superficie, ressources fiscales, nombre de lycéens... ce qui avantage les uns désavantage les autres. Si bien que nous sommes dans la plus grande incertitude pour 2011.

Il est essentiel de prévoir un mécanisme de péréquation équitable, qui donnera ainsi aux collectivités une visibilité pour la gestion de leurs ressources.

M. le président. – Amendement n°297, présenté par M. Sueur et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés.

Avant le chapitre I^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'État garantit la péréquation entre les communautés. Cette péréquation prend en compte les ressources et les charges respectives des communautés.

M. Alain Anziani. – La péréquation vaut aussi pour les intercommunalités, qui font elles-mêmes de la péréquation. Je ne comprends pas que l'on puisse passer ici sous silence une question aussi essentielle que la péréquation. Encore un des mystères de ce projet de loi...

M. le président. – Amendement n°298, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant le chapitre I^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'accroissement du montant de la péréquation au sein des dotations de l'État aux collectivités territoriales a notamment pour objet d'apporter davantage de moyens aux quartiers et aux communes relevant de la politique de la ville et aux espaces ruraux défavorisés.

M. Jean-Pierre Sueur. – Assez d'hypocrisie. Les bonnes intentions, en matière de péréquation, ne manquent pas. Vous connaissez le Faust de Gounod, dans lequel le chœur chante « Marchons, marchons » en faisant du sur-place.

Hier encore, nous entendions un beau concert sur la péréquation. Mme Lagarde y affirmait que « la péréquation, certes prévue par les textes, n'est pas suffisante », ajoutant que ce texte ne prévoit aucune péréquation pour les communes. Je n'ai jamais cru aux chiffres du rapport Guengant-Gilbert : en fait, la péréquation ne dépasse pas 15 %. Cela porte préjudice aux communes, notamment de banlieue qui, avec leurs quartiers en difficulté, n'ont pas les moyens de faire face, de même qu'aux communes rurales.

On comprend mal qu'un tel texte n'appelle pas à l'ardente obligation de la péréquation. Je demanderai donc un scrutin public sur cet amendement.

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. – La commission est favorable à la péréquation, mais la question relève de la loi de finances.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce n'est jamais l'heure !

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. – L'amendement n°292 n'a pas de valeur normative. *Idem* pour l'amendement n°294, qui énonce de simples évidences.

L'amendement n°295 ne vaut guère mieux. Les amendements n°s 322 rectifié, 296 et 397 appellent les mêmes observations, de même que l'amendement n°298, qui enfonce lui aussi une porte ouverte.

Déposez des amendements organisant la péréquation dans le cadre de la loi de finances.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. – Je ne vois pas l'intérêt de ces amendements, compte tenu des garanties existantes. La péréquation, ce n'est pas

seulement un vœu pieux : elle représente 3 milliards d'euros chaque année, conformément à l'article 72-2 de la Constitution.

Entre 2005 et 2010, les sommes consacrées à la péréquation se sont très fortement accrues. J'ajoute que 802 millions d'euros sont attribués à la dotation de solidarité rurale. Tout cela prend en compte les critères de ressources et de charges mentionnés dans vos amendements, qui sont satisfaits.

Dans le cadre de la revoyure, le Gouvernement a remis le rapport Durieux, qui propose d'améliorer l'efficacité des dispositifs actuels. Je vous donne rendez-vous à la loi de finances pour 2011, qui devra mettre en œuvre les conclusions de la conférence des déficits et améliorer la péréquation en liaison avec le Parlement.

Comme vous le voyez, le Gouvernement s'engage résolument en faveur de la péréquation : cet objectif nous est commun.

M. Claude Jeannerot. – A en croire le rapporteur et le ministre, ils partageraient nos intentions.

L'avenir des collectivités territoriales dépend de leur autonomie financière et de la péréquation, à un moment où l'argent public se fait rare.

S'il y a un doute sur l'autonomie financière ou sur la péréquation, le projet de loi perd en crédibilité.

M. Jean-Pierre Sueur. – Monsieur le rapporteur, vous avez reconnu que nos amendements ne soulevaient aucune objection de fond, mais la péréquation reste insuffisante. Je vous communiquerai des chiffres.

Monsieur le ministre, je vous remercie pour le caractère détaillé de votre réponse, mais le problème demeure : nous attendons avec impatience que la clause de revoyure s'applique. Nous avons des doutes sur la péréquation, puisque le Président de la République a annoncé que les dotations de l'État n'allaient pas augmenter.

En outre, il a annoncé que des critères de bonne gestion seraient pris en compte. Que restera-t-il pour la péréquation ?

Par nature, la part forfaitaire n'est pas péréquatrice. *Idem* pour la dotation de décentralisation. La dotation de solidarité rurale est répartie en deux parts, qui ne sont pas nécessairement péréquatrices. (*On proteste à droite*)

Il reste 10 % à 15 % de la DGF pour la péréquation. Ce n'est pas suffisant ! Allez voir Clichy-sous-Bois !

M. Gérard Miquel. – La démonstration ministérielle est complète, mais l'expérience nous a instruits : des ministres fort respectables nous avaient garanti la compensation à l'euro près des compétences sociales transférées.

La péréquation est plus difficile dans la conjoncture actuelle. Il aurait donc fallu commencer par définir les compétences, avant d'engager une réforme fiscale digne de ce nom.

Vous refusez nos amendements sous prétexte d'avoir répondu sur la péréquation, mais ils ont le mérite de préciser un texte trop flou.

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois. – Vos amendements ont pour seul objectif de retarder le débat (*protestations à gauche, approbations et applaudissements à droite*) puisque la Constitution énumère les mêmes principes. Allons-nous les dégrader en les reprenant dans la loi ?

Il n'y a qu'une exception : vous ajoutez l'autonomie financière, qui est incompatible avec la péréquation.

Celle-ci exige du courage, car on est vite touché ! Pour accroître la DGF d'un département dont la population augmente, il faut retirer à ceux dont la démographie stagne.

Dans les collectivités locales, il y a toujours plus riche que soi ! Mon village, un pauvre petit village rural, est le 512^e en matière de potentiel fiscal du département. La commune voisine est incomparablement plus riche que la mienne car elle bénéficie d'une rente de situation grâce à une verrerie implantée depuis le XVIII^e siècle ; cela lui permet d'avoir des trottoirs en or, alors que nous n'avons pas de trottoir du tout !

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est le problème des héritiers !

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois. – Faites des propositions courageuses pour que les collectivités plus riches aident les autres.

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous ne sommes pas au Gouvernement !

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois. – On verra, à ce moment, si vous tenez le même discours. (*Applaudissements à droite*)

M. Jean-Pierre Sueur. – Je n'ai jamais dévié de ce discours.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État. – Sarcelles a perçu, en 2010, 18 millions d'euros au titre de la DSR, Clichy 9,3 millions, Stains 7,4 millions.

M. Didier Guillaume. – Nous intervenons pour allonger le débat ? (*« Oui ! » à droite*) Le reproche n'est pas nouveau. Pourtant, M. le Président Larcher a souligné que les groupes de gauche, avec 50 % des amendements, n'ont utilisé que 47 % de temps de parole. Sur chaque texte, oui, nous faisons de l'obstruction, mais pas pendant la session !

Nous voulons une péréquation juste. M. Hiest demande des propositions. Mais nous ne sommes pas au Gouvernement, même si nous espérons y revenir.

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. – Le plus tard possible.

M. Didier Guillaume. – Nous demandons une fiscalité juste, assurant le bien commun de la nation. Chat échaudé craint l'eau froide !

Nous connaissons beaucoup d'exemples communaux. La péréquation doit reposer sur la justice fiscale. La droite et la gauche constatent le hiatus de 4 millions d'euros entre les minima sociaux versés par les départements et les ressources transférées. Comment faire de la péréquation dans ces conditions ?

Nous n'entendons pas rabaisser la Constitution, mais proclamer des principes oubliés.

M. Hervé Maurey. – Le président de la commission des lois a raison. Contrairement à M. Miquel, j'estime que l'insuffisance des ressources accroît la nécessité de la péréquation, mais l'exercice relève évidemment de la loi de finances.

Nous ne voterons pas ces amendements, qui relèvent à l'évidence de la loi de finances, mais il faudra bien un jour s'attaquer à une véritable réforme des finances locales.

M. François Patriat. – Je ne parle pas assez pour que l'on puisse m'accuser d'obstruction.

L'insuffisance de la péréquation inquiète les élus car la suppression de la taxe professionnelle n'est accompagnée que par des recettes hypothétiques, au montant inconnu.

La clause de revoyure est passée par pertes et profits ! Déjà échaudés plusieurs fois, nous ne voulons pas d'un texte bâclé !

La contribution assise sur la valeur ajoutée reposera sur des montants bouleversés par la nouvelle définition de la valeur ajoutée. Chaque collectivité doit percevoir au moins autant qu'avec la taxe professionnelle. Sinon, les collectivités les plus pauvres seront encore plus pauvres et les plus riches s'enrichiront encore.

Un peu de transparence, de vérité, de justice !

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. – Nous voulons tous garantir les ressources des collectivités territoriales, mais il ne s'agit pas de péréquation. C'est à la loi de finances d'en définir les critères et les modalités.

Cela dit, je plains d'avance le rapporteur quand il présentera le tableau de péréquation ! On sait à quelle foire d'empoigne il pourrait bien donner lieu ! (*Applaudissements à droite*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Les intentions sont louables.

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois. – Du bla-bla.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Ce qui est insupportable, c'est d'examiner la réforme des collectivités territoriales dans le plus grand flou fiscal, alors qu'elles sont financièrement étranglées. L'insuffisante compensation des dépenses sociales est sans rapport avec la péréquation mais vous incriminez la gestion locale, pourtant meilleure que celle de l'État.

Le sort des collectivités dépend du découpage, mais aussi de leurs moyens. Comment nous reprocher notre intérêt pour leurs ressources, à l'heure où cette réforme aggrave leur dépendance envers l'État ?

L'amendement n°292 n'est pas adopté, non plus que les amendements n°s 294 et 295.

M. Yves Daudigny. – L'amendement n°322 rectifié concerne les départements, dont la situation financière est dramatique. Tous sont victimes d'un effet de ciseaux, avec des recettes qui stagnent ou régressent et des dépenses sociales obligatoires qui ne cessent de progresser. Or, le RMI, l'APA et la PCH sont très insuffisamment compensés. Même chose pour les moyens relatifs aux TOS et aux routes nationales, qui ont besoin d'investissements de sécurité.

Loin d'être obsolète, les départements sont modernes.

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission des lois.* – C'est vrai.

M. Yves Daudigny. – Les conseils généraux sont souvent les seuls à faire travailler le BTP.

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission des lois.* – Avec les communes.

M. Yves Daudigny. – Puisque les départements sont appréciés par la population, ils doivent avoir les moyens de leur action !

L'amendement n°322 rectifié n'est pas adopté.

M. Jean-Pierre Sueur. – Certains ont contesté mes propos sur la faible part de péréquation au sein de la DGF.

Or le rapport de MM. Mézard et Pointereau estime à 1,5 % la part de la péréquation au sein de la DGF en 1999.

De même, le remarquable rapport d'information « Pour une péréquation régionale plus juste » de M. Jarlier précise qu'elle représente 170 millions, soit 3,15 % de la DGF des régions et 0,2 % des dotations de l'État aux collectivités locales.

Les chiffres suffisent à justifier nos amendements, en particulier le n°296.

L'amendement n°296 n'est pas adopté.

L'amendement n°297 n'est pas adopté.

A la demande du groupe socialiste, l'amendement n°298 est mis aux voix par scrutin public.

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

Nombre de votants.....340
 Nombre de suffrages exprimés.....339
 Majorité absolue des suffrages exprimés170

Pour l'adoption152
 Contre182

Le Sénat n'a pas adopté.

M. le président. – Amendement n°166 rectifié, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Avant le Chapitre I^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La compétence générale est un principe fondateur de la libre administration des collectivités locales, dans le respect des responsabilités accordées par la loi à chacune des collectivités et l'application de la règle de subsidiarité.

Mme Éliane Assassi. – Il ne peut y avoir de libre administration sans le principe miroir de compétence générale.

Prenons un exemple : il y a peu de temps, le Sénat a supprimé la gratification des stagiaires élèves travailleurs sociaux. Certains ont alors constaté que les régions contribuaient financièrement à la formation de personnels privés d'emploi. Ce texte pourrait la leur interdire !

M. Patrice Gélard. – N'importe quoi !

Mme Éliane Assassi. – Que veut le Gouvernement ? Le rapport Balladur qualifiait la compétence générale de « principe consubstantiel » à la décentralisation. Et voici que les collectivités seraient réduites à des guichets carte bleue. Il n'y aura plus de collectivités territoriales mais des chambres locales d'enregistrement et de paiement.

M. le président. – Amendement n°299, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant le chapitre I^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les collectivités territoriales disposent d'une clause de compétence générale.

M. Yannick Botrel. – La clause de compétence générale est nécessaire à l'accomplissement efficace de leurs missions par les collectivités.

Le texte limitera de façon drastique l'action des collectivités locales, alors que la clause de compétence générale leur permet de faire vivre l'avancée démocratique de la décentralisation.

Domage que les départements ne puissent intervenir dans le domaine économique alors qu'ils exercent des responsabilités sociales. Niez-vous les relations entre les deux sphères ?

L'État donne des leçons alors qu'il ne respecte pas les contrats signés avec les régions.

Aucune collectivité ne pourra plus exercer la clause de compétence générale, y compris les communes s'il y a transfert aux intercommunalités.

Là encore, le Gouvernement montre le peu de confiance qu'il accorde aux collectivités.

M. le président. – Amendement n°572 rectifié, présenté par M. Adnot.

Avant le Chapitre I^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le conseil général et le conseil régional jouissent de la clause de compétence générale.

M. Philippe Adnot. – Nous sommes tous gestionnaires de collectivités. Qui ici a eu un jour un problème avec la clause de compétence générale ? Personne ! Et voilà que nous serons bientôt suspendus aux jugements de tribunaux administratifs quant à notre droit à agir. L'implantation d'une entreprise de fabrication de vélos à Romilly-sur-Seine n'a été possible, la région ne souhaitant pas intervenir, que grâce à l'action de l'État et du département. Ce ne sera plus possible demain.

Rétablir la clause de compétence générale à tous les niveaux serait de bon sens. Faisons preuve d'indépendance ! (*Applaudissements à gauche*)

M. le président. – Amendement n°300, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant le chapitre I^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les régions disposent de la clause de compétence générale.

M. Gérard Miquel. – L'article L. 4221-1 du CGCT dispose que le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région. Aujourd'hui elle peut intervenir même en l'absence de texte prévoyant expressément son intervention, pour tenir compte des réalités locales. La rédaction retenue par l'Assemblée nationale n'est pas satisfaisante ; par souci de clarification, la clause de compétence générale doit rester le principe et la compétence exclusive l'exception.

M. le président. – Amendement n°302, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant le chapitre I^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La région gère par ses délibérations les affaires de la région.

M. Alain Anziani. – Cette réforme portait de grandes ambitions, les ambitions... balladuriennes. Il s'agissait de s'inspirer des exemples étrangers, donc de renforcer les régions. Or, vous la rapetissez avec les métropoles, vous réduisez son potentiel fiscal, vous affaiblissez ses compétences, vous affectez sa

légitimité en fusionnant le conseiller régional avec le conseiller général.

Le Président du Sénat vient de souhaiter des lois cohérentes et compréhensibles ; il a été applaudi par la majorité. En l'espèce, nous avons une loi incohérente et incompréhensible, qu'il faut amender. Mais sans doute est-ce trop vous demander... (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. le président. – Amendement n°323 rectifié, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant le Chapitre I^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les départements disposent de la clause de compétence générale.

M. Michel Teston. – « Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence » dispose le CGCT. C'est dans la clause de compétence générale que se trouve la simplicité. Elle est un outil de rationalisation et le corollaire du principe de libre administration des collectivités territoriales. Là est l'esprit des lois Defferre.

M. le président. – Amendement n°324 rectifié, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant le Chapitre I^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le département gère par ses délibérations les affaires du département.

M. Didier Guillaume. – La clause de compétence générale est essentielle pour garantir l'autonomie des collectivités territoriales, un véritable aménagement du territoire, une action publique qui ne se déploie pas seulement dans les villes et les métropoles. Quel problème pose-t-elle aujourd'hui ? Toutes les associations d'élus sont opposées à sa suppression.

Vous procédez ici à un « bidouillage », une demi-mesure qui va tout embrouiller et insécuriser tout le monde.

C'est dans le manifeste de Nancy d'Odilon Barrot...

M. Michel Mercier, ministre. – Après Belleville...

M. Didier Guillaume. – ...de Jules Grévy et de Gambetta qu'on trouve le principe de la clause de compétence générale, repris plus tard dans les lois de 1871 et 1884.

Comment aider à l'implantation d'une petite entreprise en zone rurale, comment y faire de la culture si le département ou l'intercommunalité ne peut pas le faire ? Revenons au bon sens ! Laissons vivre la clause de compétence générale !

M. le président. – Amendement n°301, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant le chapitre I^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La commune gère par ses délibérations les affaires de la commune.

M. Yves Daudigny. – Depuis la loi du 5 avril 1884, les communes disposent de la clause de compétence générale, indispensable pour assurer l'action publique dans de très nombreux domaines.

L'adoption à l'Assemblée nationale d'amendements portés par le président de l'AMF a permis de rétablir les communes dans certains de leurs droits : allons au bout de la logique.

M. le président. – Amendement n°303, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant le chapitre I^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les conseils des établissements publics de coopération intercommunale gèrent par leurs délibérations l'ensemble des questions relevant des compétences qui leur ont été attribuées.

Mme Patricia Schillinger. – La compétence d'attribution se justifie parce que les EPCI ne sont pas des collectivités de plein exercice. L'exception de la métropole s'explique car c'est une nouveauté. Il est possible d'aller plus loin.

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. – L'article 35 clarifie la répartition des compétences ; il permet au département ou à la région de se saisir de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a pas donné compétence à une autre personne publique.

M. Jean-Jacques Mirassou, rapporteur. – Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ?

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. – Il ne faut pas jouer à se faire peur. Grâce au conseiller territorial, le système sera plus clair et plus efficace.

M. Michel Mercier, ministre. – Ce débat académique pourrait nous retenir longtemps. Madame Schillinger, les EPCI sont régis par le principe de spécialité. (*M. le président de la commission le confirme*) Retirez votre amendement !

La clause de compétence générale a un intérêt : elle n'a jamais été définie. La loi de 1871, cette première grande loi libérale qui préfigure l'avènement définitif de la République, quatre ans plus tard, ne la mentionne pas : elle énumère des compétences.

M. Edmond Hervé. – Nous sommes au cœur d'un grand débat et d'une très grande tradition.

M. Bruno Retailleau. – Absolument !

M. Edmond Hervé. – N'oublions pas le texte de 1884, monsieur le ministre, l'un des plus heureux dont nous pourrions nous inspirer. Si demain une autorité vient définir l'intérêt communal, l'intérêt départemental ou l'intérêt régional, c'en est fini de la décentralisation.

Membre de la commission Belot, je n'étais pas hostile à l'énumération des compétences obligatoires mais je suis fondamentalement hostile à une liste de compétences exclusives. C'est aller contre le principe constitutionnel de libre administration et l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. Michel Mercier, ministre. – J'allais poursuivre dans ce sens. Mais la clause de compétence générale ne signifie pas que la collectivité puisse se saisir de toute affaire.

La Constitution interdit à une collectivité territoriale d'exercer une tutelle sur une autre : première limite à la clause de compétence générale. La seconde est l'existence d'un intérêt de la collectivité, vérifiée par le juge -la jurisprudence sur le sujet est abondante.

Le texte dit que les collectivités ont des compétences obligatoires, les communes ayant davantage de liberté ; départements et régions doivent exercer exclusivement leurs compétences obligatoires, mais ont le droit d'intervenir dans le silence de la loi. La tradition républicaine est parfaitement respectée.

M. le président. – Je vais mettre aux voix l'amendement n°166 rectifié.

M. Bruno Retailleau. – Mon explication vaudra pour la série, sauf sur le 303 où je rejoins M. Mercier.

Nous sommes au cœur du débat. Il est très désagréable, quand on est un élu, de voir que la clause de compétence générale est désignée à la vindicte populaire comme l'emblème d'un privilège octroyé pour intervenir en toute matière. Ce n'est pas tolérable. La clause de compétence, je rejoins le ministre, est limitée par l'intérêt local, par la compétence exclusive d'une autre collectivité, par le droit de la concurrence lorsqu'il s'agit d'acteurs privés. Dont acte. Mais j'attends toujours la preuve des économies que sa suppression procurera ; le comité Balladur les jugeait impossibles à chiffrer -et aucune évaluation n'a été faite depuis.

La clause générale est l'essence de la décentralisation d'avant la décentralisation. C'est ce qui a permis la respiration de notre système jacobin. On n'administre pas les Hauts-de-Seine comme le Cantal !

Il y a, en effet, un « effet miroir » : libre administration par des élus au suffrage universel et compétence générale ; la seconde donne tout son sens à la première, c'est elle qui fait que l'élu peut répondre aux sollicitations de ses concitoyens, c'est elle qui fait qu'il peut efficacement lutter contre les

déserts médicaux ou les conséquences d'une marée noire.

L'article 35 ravale les collectivités au simple rang de Sivu ou de Sivom, parce que l'intérêt local est réduit à ce que la loi dira qu'il est. Ce n'est pas supportable. Nous n'aurons plus qu'une clause de compétence résiduelle. Au lieu de simplifier, vous rigidifiez, au risque d'aggraver l'impuissance publique. Je voterai pour le rétablissement plein et entier de la clause de compétence générale. *(Applaudissements à gauche et sur quelques bancs au centre et à droite)*

Mme Marie-Christine Blandin. – La bouée de sauvetage finalement lancée par une phrase sur les compétences partagées en matière de culture, de sport et de tourisme ne suffit pas à sauver l'action des collectivités de la noyade. Pour toutes les autres compétences non obligatoires, elles se retrouvent soumises à l'arbitrage du juge ou du préfet.

Un exemple suffira, celui de l'environnement : quel sort sera réservé aux rares dispositions sorties indemnes du Grenelle ? Même chose pour la coopération décentralisée et la loi Thiollière. Or qui de plus efficace que les partenariats ? Quand le département du Nord a supprimé, dans les années 1990, les subventions au planning familial, la région a pris le relais !

La clause de compétence générale est indispensable, tant techniquement que démocratiquement. La supprimer, c'est aller à rebours de l'histoire. Elle est aux collectivités ce que la liberté de pensée est aux citoyens. *(Applaudissements à gauche)*

M. François Patriat. – J'ai entendu, devant la commission Belot, M. Raffarin dire qu'il s'opposerait toujours à la suppression de la clause de compétence générale. J'entends bien qu'il a aussi soutenu que la clause de revoyure allait sauver les collectivités, mais enfin...

Aujourd'hui, 35 % des Bourguignons sont privés du haut débit. Qui va investir 9 millions pour les desservir ? La région. Et que dire des déserts médicaux ? A Beaune, à Dijon, on bénéficie d'un scanner. A Chatillon-sur-Seine aussi mais parce que le département et la région mettent la main à la poche. Même chose pour le transport hélicoptéré des malades.

Ce sont les collectivités qui font solidairement face à l'abandon de l'État et à la réduction des fonds européens. Ce sont elles qui, grâce à la clause de compétence générale, pallient les insuffisances. *(Applaudissements sur les bancs socialistes)*

M. Jean-Jacques Mirassou. – Un débat académique, disiez-vous, monsieur le ministre. Je m'en tiendrai au prosaïque. Vous vous êtes échiné à nous démontrer que l'action publique restera possible dans tous les domaines sans la clause de compétence générale. Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ? Dans mon département de Haute-

Garonne, il n'est pas une école, une crèche, un équipement collectif qui se réalise sans l'aide du département. Sans elle, les communes rurales ne pourront plus investir. Il y aura des citoyens à deux vitesses : ceux qui bénéficieront de services publics de proximité et les autres. Quand l'État veut une LGV, qui est à 100 % de sa compétence, il sait solliciter les collectivités territoriales. A l'inverse, si de grandes salles de spectacle de proximité ont vu le jour, c'est parce que l'État y a contribué.

Les départements et les communes méritent mieux que de se voir imposer une fracture territoriale. *(Applaudissements sur les bancs socialistes)*

M. Gérard Bailly. – Cette loi n'a qu'un avantage : la clarification. *(Rires à gauche)* Une personne, un responsable à chacun échelon. On a procédé à une clarification pour l'enseignement ; pourquoi ne voulez-vous pas qu'on fasse de même dans d'autres domaines ?

Lors de ma dernière réunion de conseil général, on avait huit financeurs pour un projet de 80 000 euros ! Il y a de quoi s'y perdre.

La clause de compétence générale reste aux communes qui peuvent la déléguer aux intercommunalités. Les départements et les régions auront leurs compétences propres. Les conseillers régionaux sont mal identifiés aujourd'hui, ils le seront beaucoup mieux demain. Je ne voterai pas ces amendements. *(Applaudissements à droite)*

M. Claude Domeizel. – Je les voterai. Il est des territoires riches, d'autres qui ne le sont point, c'est le cas pour les six départements de ma région. Mais au sein d'un département, il est aussi des zones plus ou moins riches. La clause de compétence générale présente cet avantage qu'elle permet à la région d'être un lieu de solidarité entre départements et au département d'assurer la solidarité entre les territoires qui le composent. Laissons donc chaque collectivité libre de déterminer dans quel secteur elle doit intervenir pour satisfaire ce besoin de solidarité.

Pouvez-vous me citer un cas où une collectivité a souffert de la compétence générale ? On n'y comprendrait rien ? Les élus comprennent très bien ce dont il s'agit !

M. Philippe Adnot. – Je rappelle à mon collègue Bailly que le texte permet les financements croisés pour les communes d'une certaine importance. Ici il est question d'autre chose. On peut voter l'amendement 166 rectifié, il satisfait tous les autres.

Monsieur Courtois, il est précisé à l'article 35 que l'action est possible si la loi est muette ; mais qu'en est-il quand la loi n'est pas muette, que la compétence est attribuée mais qu'elle n'est pas exercée ? Il faut que les collectivités puissent prendre des initiatives. Dans mon département, c'est le conseil général qui est maître d'ouvrage pour l'université. Ce ne sera plus possible. Et on ne fera aucune économie.

S'il en est un parmi nous qui peut dire : « la clause de compétence générale m'a posé un problème », qu'il se lève ! Je vous mets au défi ! Mais vous n'avez jamais eu cette difficulté.

Votez l'amendement, qui ne retire rien au texte. Il serait élégant de nous laisser prendre cette responsabilité.

L'amendement n°303 est retiré.

M. Pierre-Yves Collombat. – J'ai une difficulté pour suivre la dialectique de M. Mercier, car, à l'entendre, il me semblait que le texte du Gouvernement maintenait *de facto* la clause de compétence générale...

M. Michel Mercier, ministre. – Je ne dis pas cela !

M. Pierre-Yves Collombat. – Il sera donc interdit au département d'agir dans un domaine de compétence relevant de la région ?

M. Michel Mercier, ministre. – Je ne dis pas cela !

M. Pierre-Yves Collombat. – J'ai du mal, alors, à vous entendre...

Prenons l'exemple d'un département ayant compétence pour la ressource en eau ; le texte ne permettrait pas au conseil régional d'agir, malgré l'évidence du besoin. La notion d'intérêt communal, départemental ou régional n'est pas compatible avec l'exercice de compétences exclusives. Veut-on priver les collectivités d'intervenir même dans les domaines de leur intérêt ?

M. Gérard Miquel. – Ce texte a été précédé par deux rapports majeurs : celui de M. Balladur et celui de M. Belot. Le premier préconisait de faire « évaporer » communes, intercommunalités et départements dans la région. C'est cet objectif qu'on poursuit sans le dire...

La commune conserve sa compétence générale. Mais parmi les communes de mon département, nombreuses sont celles qui ne peuvent l'exercer efficacement, car elles sont trop petites. Et vous la retirez aux collectivités qui peuvent l'exercer.

La décentralisation est passée d'une logique de guichets à une logique de projets. Les petits projets appuyés par beaucoup de financeurs ? La difficulté est aisément contournée grâce aux conventions.

Monsieur le ministre, faites confiance à la sagesse du Sénat, que vous connaissez pour avoir exercé ici votre mandat parlementaire avec talent.

M. Michel Teston. – La suppression de la clause de compétence générale est souvent présentée comme la solution à l'enchevêtrement des compétences. Rien n'est plus faux.

La clause de compétence générale autorise la collectivité territoriale à agir dès lors que l'intérêt local est suffisant. Parmi ses limites, la principale est l'existence d'une compétence précisément attribuée à

une autre autorité publique. Dans les autres cas, rien ne s'oppose à l'intervention conjointe des collectivités. L'exemple du chef de filat de la région en matière économique est parlant. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. Didier Guillaume. – Aucune association généraliste d'élus locaux ne demande que la clause de compétence générale disparaisse. Si une certaine cohésion territoriale existe, c'est grâce à elle. C'est elle par exemple qui permet qu'un département soit maître d'ouvrage pour la construction d'un laboratoire de recherche. Ne confondons pas les financements croisés et la clause générale de compétence. Ce texte mi-figue mi-raisin ne satisfera personne.

Dans mon département, 100 communes ont moins de 100 habitants. Comment construiraient-elles une salle sans l'intervention du département ? Ne décidez pas la fin des investissements dans les territoires ruraux ! (*Dénégations à droite*)

Peu importe qui a déposé l'amendement : nul ne se renie en conservant la clause générale de compétence. Et le Sénat démontrerait encore une fois son indépendance et son rôle de représentant des collectivités territoriales. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois. – Vous êtes des féodaux.

M. Yves Daudigny. – Il faut aller au bout du raisonnement. Le but poursuivi n'est pas de faire des économies, car une nouvelle école coûtera autant demain qu'aujourd'hui.

J'ai récemment inauguré une piscine, construite grâce à des financements solidaires, mais aussi grâce aux aides du département et de la région.

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois. – Qui paiera les frais de fonctionnement ?

M. Yves Daudigny. – Votre but, c'est de réduire l'action publique locale : moins d'équipements sportifs, moins de salles de loisirs... la conséquence, ce sera l'abandon progressif de certains territoires, qui ne peuvent se passer de l'action publique. L'exemple du haut débit est significatif : ce n'est pas l'initiative privée qui prendra le relais !

Dans un premier temps, le Gouvernement a réduit les ressources des collectivités territoriales ; ensuite, il a réduit le nombre de leurs élus, pour finir par restreindre leurs compétences. La boucle de l'appauvrissement est bouclée ! (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. Yann Gaillard. – M. Adnot n'est pas précisément de mes amis...

M. Jean-Pierre Sueur. – Cela peut s'arranger.

M. Yann Gaillard. – ...mais j'ai défendu la clause de compétence générale dans mon département. Je

ne peux me déjuger : je voterai cet amendement.
(*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. Roland Courteau. – Pourquoi le grand conseil des communes de France ne se mobilise-t-il pas pour défendre la clause de compétence générale ?

M. Domeizel a rappelé l'importance cruciale de la solidarité territoriale pour nos petites communes. Comment pourraient-elles subsister sans la compétence générale ?

Vous voulez « évaporer » les communes ? Assumez vos responsabilités ! Sinon, maintenez cette liberté. Monsieur le ministre, écoutez la sagesse qui s'exprime sur ces bancs pour soutenir l'aménagement du territoire.

M. Yves Détraigne. – Nous n'en sommes même pas à l'article premier AA, et les compétences relèvent de l'article 37. J'ai l'impression que certains jouent la montre, (*approbations à droite*) d'autant qu'on mélange allégrement compétence générale et cofinancement ! (*Exclamations à gauche, applaudissements à droite*)

Actuellement, pour participer au financement d'un projet dans ma commune, la région et le département se renvoient la balle, l'un et l'autre assurant qu'il s'engagera si l'autre le fait. Clarifions les choses, mettons en place les moyens adéquats et tout ira bien ! (*Applaudissements à droite*)

M. Rémy Pointereau. – Comment nos collègues socialistes et communistes peuvent-ils se plaindre de moyens insuffisants et défendre la clause de compétence générale ?

M. Roland Courteau. – Cela n'a rien à voir !

M. Rémy Pointereau. – Demain, le conseiller territorial exercera une compétence générale puisqu'il siègera au conseil général et au conseil régional. Il s'occupera des infrastructures économiques, ce qui pourra conduire à subventionner des communes. *Idem* pour les subventions à certaines associations... parfois loufoques.

M. Jean-Jacques Mirassou. – C'est nul !

M. Rémy Pointereau. – Un peu plus de clarté ne sera pas malvenue ! Croyez-vous vraiment que la compétence générale est la panacée ? (*Applaudissements à droite*)

M. le président. – Je vais suspendre pour vous permettre de répondre à l'invitation de M. le Président du Sénat.

Je veux rendre hommage à Mme Vivet, présente aujourd'hui pour sa dernière séance. (*Mmes et MM. les sénateurs se lèvent et applaudissent*)

Je constate que le Sénat peut être unanime...

La séance est suspendue à 19 h 25.

PRÉSIDENT DE M. GÉRARD LARCHER

La séance reprend à 21 h 45.

M. le président. – Nous reprenons les explications de vote sur l'amendement n°166 rectifié.

M. Bruno Sido. – J'ai entendu les craintes de nos collègues ; elles doivent être apaisées. La commission aurait pu demander le report de cet amendement à l'article 35-4 et à l'alinéa 2 de l'article 35 *ter*, qui répondent aux questions posées. Nos collègues ne méconnaissent pas ces alinéas mais leur inquiétude s'explique : la situation est rendue moins claire par le fait que la clause générale de compétence n'est plus reconnue à tout le monde. Je comprends qu'ils craignent l'insécurité juridique.

Le Gouvernement aurait donc intérêt à bien clarifier cette question et à certifier que l'on pourrait réaliser les investissements importants pour le développement de ses territoires.

Le coût d'un investissement est le même quel que soit le nombre de payeurs.

M. Didier Guillaume. – Absolument. Convainquez-en vos amis !

M. Bruno Sido. – Mais, je le répète, cela nécessite une intervention du Gouvernement.

Je ne voterai pas cet amendement parce que, pour moi, les choses sont claires.

M. Didier Guillaume. – Dans quel sens ? (*Sourires à gauche*)

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* – Le débat théorique sur la compétence générale...

M. Jean-Pierre Sueur. – Il n'est pas théorique !

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* – Le droit, ce n'est pas de la philosophie ! Il y a des choses complexes, on l'a vu en matière de tourisme. La Seine-et-Marne a le plus grand établissement de tourisme européen. Le conseil général et le conseil régional y ont chacun leur bureau de promotion : il a fallu dix ans pour qu'ils partagent les mêmes locaux... On verra cela à l'article 35.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce qu'il en reste...

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* – Il n'est pas utile d'avoir deux fois le débat.

M. Jean-Pierre Sueur. – La réserve...

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois.* – Je ne vais pas la demander, je l'ai déjà assez fait comme cela.

M. Charles Revet. – Ce serait pourtant utile !

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. – Votre texte n'a pas de caractère normatif.

M. Jean-Jacques Mirassou. – C'est du concret !

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. – Non ! C'est bien sur quoi nous divergeons : la façon de rédiger la loi. Le Conseil constitutionnel censure ce qui n'est pas normatif. Nous en reparlerons à l'article 35.

M. Bernard Frimat. – J'ai écouté le débat dans un silence respectueux (*sourires*) et je l'ai trouvé intéressant. On est parti de la proposition initiale du Gouvernement, qui était la suppression de la clause de compétence générale. Cette proposition faisait l'unanimité... contre elle.

Le Gouvernement ne pouvant laisser les choses en l'état, par proximité politique, il bricole. Le *summum* du bricolage, c'est ce que vient de décrire M. Sido.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. – Cela a toujours été ainsi.

M. Bernard Frimat. – Les droits et libertés sont conservés, nous dites-vous : on permet d'intervenir sur tout point jugé important. Mais cela complique beaucoup. Il aurait été plus simple d'en rester aux droits et libertés de la décentralisation, comme l'a suggéré M. Retailleau. Ce qui compte pour les intéressés, c'est le service rendu.

C'est la très grande difficulté du texte que vous voulez imposer ; vous avez les moyens de le faire, vous n'êtes pas à une erreur près... (*Sourires*)

Comme l'a dit M. Sido, cela va créer une très grande insécurité juridique, et non législative ; au lieu de dire la loi, nous allons nous en remettre au tribunal administratif. Le résultat, ce sera que, par crainte de cette insécurité juridique, les collectivités hésiteront à y aller.

M. Mercier aura le talent de trouver les mots rassurants mais il n'est pas le responsable d'un tribunal administratif.

L'amendement n°166 rectifié me paraît le mieux rédigé. (*Applaudissements à gauche*)

M. Michel Mercier, ministre. – Après un débat, qui n'est pas médiocre...

M. Jean-Pierre Sueur. – Ni artificiel !

M. Michel Mercier, ministre. – ...je dois faire le point.

Nous étions convenus d'avoir ce débat à l'article 35 ; le Gouvernement ne cherchera pas à se dérober.

La clause de compétence générale a un caractère symbolique important ; Il ne s'agit pas de limiter la liberté des collectivités que reconnaît l'article 72.

Nos discussions ont un côté académique ; la question même l'impose. Qu'est-ce au juste que la compétence générale ? Depuis 1982, notre pays est entré dans une voie de décentralisation, jusqu'à inscrire dans la Constitution que la République est décentralisée.

On a toujours hésité entre la compétence générale et la définition des compétences, avec la création de blocs de compétences. La question s'est déjà posée en 1982. On n'a pas tranché. Dans chaque texte, on a prévu des clauses attributives de compétences à telle ou telle collectivité. Le texte du Gouvernement prend acte de cette histoire. Le travail de listage est énorme, tant sont nombreux les textes en cause.

Pour les communes, rien ne change. Pour les départements et les régions, il est des textes qui donnent des compétences aux uns ou aux autres, des compétences exclusives. Ainsi pour le RSA.

Pour d'autres compétences, la loi a dit qu'elles étaient partagées, le sport par exemple. M. Patriat nous a expliqué comment il intervenait sur le très haut débit et qu'il ne pourrait plus le faire. Or la loi de 2004 prévoit que cette compétence est partagée entre régions, départements et communes.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela ne change pas ?

M. Michel Mercier, ministre. – Non. La compétence partagée le reste.

M. Pierre-Yves Collombat. – Et pour la coopération décentralisée ?

M. Michel Mercier, ministre. – Il ne faut pas confondre compétence et capacité de cofinancement. (*M. Bruno Sido approuve*) De ce point de vue, l'article 35 *bis* règle la question. La compétence détermine la capacité d'une collectivité à assurer la maîtrise d'ouvrage d'un projet. Il restera possible de cofinancer un projet d'une autre collectivité pour lequel on n'a pas compétence. C'est ainsi que le département, qui ne peut pas faire le PLU, pourra toujours aider une commune à le financer.

Mme Marie-Christine Blandin. – Et la coopération décentralisée ?

M. Michel Mercier, ministre. – C'est une compétence partagée.

Le texte apporte une limitation sur le financement que doit apporter le maître d'ouvrage. Pour les plus petites collectivités, le décret du 16 décembre 1999 reste valable ; il est inscrit dans la loi. Il prévoit que le maître d'ouvrage doit apporter 20 %, sauf pour la rénovation urbaine où la prise en charge peut aller jusqu'à 100 %. C'est dans le texte de la commission, avec le soutien du Gouvernement.

M. Adrien Gouteyron. – Et pour les monuments protégés ?

M. Michel Mercier, ministre. – C'est aussi dans le 6° de l'article 35 *ter*.

Je précise à Mme Blandin que c'est l'article L. 1115-1 qui prévoit que la coopération décentralisée est une compétence partagée.

J'espère avoir bien cadré les choses. Le débat ayant eu lieu, l'explication ayant été donnée, je crois que vous pouvez retirer ces amendements. *(Applaudissements sur les bancs UMP)*

M. Edmond Hervé. – Nous ne sommes pas dans un débat de philosophie.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois. – Vous avez déjà parlé !

M. Edmond Hervé. – Si je vous importune...

Il y a rupture par rapport à ce qui a été fait. Quand il y a énumération de compétences obligatoires, c'est une garantie pédagogique qui protège les citoyens de la région, du département et de la commune, qui peuvent identifier la collectivité qui a compétence obligatoire.

L'État peut aussi dire : « ceci n'est pas de mon ressort mais de celui de telle collectivité territoriale ».

La compétence obligatoire s'oppose à la compétence facultative mais elle n'est pas pour autant exclusive. Le contester, c'est mettre en cause le principe de libre administration.

Si nous sommes là, nous tous, c'est grâce à la confiance de nos compatriotes !

Faire des compétences exclusives, c'est limiter la liberté des collectivités. Souvenez-vous du début des années trente et de Léon Blum, alors commissaire du gouvernement.

M. Jean-Jacques Mirassou. – Belle leçon de droit !

M. Michel Mercier, ministre. – Nous avons la même formation.

Léon Blum a été un des plus grands commissaires du gouvernement. Je me souviens aussi de celui de 1924 qui dit que la loi de finances n'est pas une loi.

M. Edmond Hervé. – Et la jurisprudence du socialisme municipal.

M. Michel Mercier, ministre. – Les bains douches ! Bien utile ce soir ! *(Sourires)*

Il y a eu depuis lors l'arrêt du Conseil d'État sur Mons-en-Barœul : la compétence est dévolue à la commune sous réserve que la loi ne l'attribue pas à une autre collectivité.

La loi sur laquelle nous délibérons ne fait pas table rase de tous les textes existants, c'est notre patrimoine commun ; ils conservent leur valeur normative. Il faudra les prendre tous, et voir ce qu'ils entraînent.

Quel que soit le respect que j'ai pour M. Hervé...

M. Jean-Jacques Mirassou. – Il a été bon.

M. Michel Mercier, ministre. – ...je suis « son ami mais plus encore de la vérité ». Le Conseil d'État a émis des avis plus récents.

A M. Mézard, qui s'en fait le thuriféraire, je rappelle le verset 37 *(sourires)* du rapport Belot, dont nous nous inspirons aussi.

A la demande du groupe socialiste, l'amendement n°166 est mis aux voix par scrutin public.

M. le président. – Le scrutin était très serré, nous devons pointer. Je suspends donc la séance.

La séance, suspendue à 22 h 30, reprend à 22 h 45.

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

Nombre de votants.....	317
Nombre de suffrages exprimés.....	314
Majorité absolue des suffrages exprimés	158
Pour l'adoption	158
Contre	156

Le Sénat a adopté.

(Vifs applaudissements à gauche et sur les bancs des non-inscrits)

Les amendements n°s 299, 572 rectifié, 300, 302, 323 rectifié, 324 rectifié et 301 deviennent sans objet.

Mme Josiane Mathon-Poinat. – Ce vote a une incidence sur l'article 35 : il faudrait réunir la commission des lois. *(Exclamations à droite)*

M. le président. – Nous passons à l'article additionnel après l'article premier AA. *(Exclamations sur les bancs CRC)*

M. Jean-Pierre Sueur. – Je demande la parole sur cet article.

M. le président. – Il n'y a pas de parole sur les articles additionnels.

M. Jean-Pierre Sueur. – Vraiment ?

M. le président. – Amendement n°321, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après l'article 1^{er} AA, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le département a en charge la solidarité sociale et territoriale.

Le département a en charge le développement des territoires ruraux. A ce titre, il apporte son soutien aux petites collectivités et à leurs établissements publics de coopération intercommunale en matière d'ingénierie publique, de conseil juridique, technique ou administratif.

Il veille à l'équité territoriale.

M. Gérard Miquel. – Cet amendement est particulièrement important pour les petites communes rurales. Dans tous nos départements, un grand nombre de services techniques de l'État disparaissent. Cela dit, je considère que c'est aux collectivités de remplir les missions jusque là remplies par l'État : je suis un décentralisateur dans l'âme.

Le conseil général doit donc pouvoir assurer un service d'imprimerie technique au service des communes.

Le couple centenaire commune-département fonctionne bien ; il faut préserver cet équilibre, au contraire de ce que vous nous proposez.

Le sondage Ipsos commandé par l'ADF indique que 90 % des Français sont attachés à leurs départements ; j'en veux pour preuve les débats suscités par la nouvelle plaque d'immatriculation. Nos compatriotes font davantage confiance aux collectivités qu'à l'État pour mettre en place des services publics performants. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. – L'amendement est pour partie dénué de portée normative ; il est satisfait par l'article 35 *ter* nouveau, alinéa 2. Retrait ou rejet.

M. Michel Mercier, ministre. – Même avis.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis un peu surpris. En réponse à nos amendements, sur un sujet essentiel, le rapporteur et le ministre nous ont accusés de hors sujet. Ici, Gérard Miquel, par son amendement, rappelle la fonction éminente du département et il s'attire la même réplique : ne tirerez-vous donc pas les conséquences du vote positif, très important, qui vient d'avoir lieu ? (*On le conteste à droite*) Pourquoi le Sénat a-t-il approuvé une telle position ? C'est que ce texte est parti sur une mauvaise base. Il faut commencer par les compétences, et ne pas tout mélanger comme le fait, entre autres, l'article premier AA avec ce conseiller territorial dont personne ne veut.

Le rapport Belot offrait une base solide pour avancer vers la troisième étape de la décentralisation. Aujourd'hui, vous avez bien du mal à expliquer cette loi, qui mélange totalement les genres et ne tient pas la route. Nous vous appelons à la réflexion : il faut tout remettre à plat et repartir sur de nouvelles bases.

M. Pierre-Yves Collombat. – Les arguments du rapporteur ne tiennent pas. Tout le monde ici sait que le désengagement de l'État en matière d'ingénierie publique pose la question du relais. Les intercommunalités ? A partir d'un certain niveau d'investissement, elles n'ont pas la taille suffisante. Seul le département l'a. Chacun devrait y réfléchir et voter cet amendement : il faut bien trouver un remplaçant à l'État qui s'efface.

M. Gérard Miquel. – Cet amendement est très important. (*Exclamations à droite*) Les maires de petites communes ne bénéficient plus de l'aide de l'État pour l'ingénierie ; il faut aider ces communes, complètement démunies pour mener à bien leurs travaux.

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois. – L'intercommunalité est faite pour assurer l'ingénierie. Le conseil juridique ? Parlez-moi des capacités des conseils généraux en la matière.

Sous prétexte de soutien, c'est une tutelle molle qui s'installe. (*Applaudissements sur plusieurs bancs à droite*) Les petites communes sont capables de faire appel à des bureaux d'études, et les intercommunalités, encore une fois, sont là pour les aider.

Obliger ces communes à passer par le département...

M. Jean-Jacques Mirassou. – Ce n'est pas une obligation.

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois. – ...c'est instaurer une tutelle. Cela, je ne l'accepterai jamais, car c'est contraire aux règles institutionnelles. (*Applaudissements à droite*)

M. Michel Mercier, ministre. – Il faut en effet être attentif aux risques de voir se développer une tutelle. Conditionner l'octroi de subventions, c'est mettre le doigt dans l'engrenage.

J'ai donné instruction aux préfets pour leur permettre d'accorder aux petites communes rurales des financements pour les besoins d'ingénierie.

Mme Jacqueline Gourault. – C'est le rôle de l'État.

M. Michel Mercier, ministre. – Je souhaite le retrait de l'amendement.

M. Edmond Hervé. – Je n'ai jamais pensé qu'un service déconcentré exerçait une tutelle sur les collectivités. On sait que pour l'instruction des permis de construire, bon nombre de communes ne bénéficient plus de l'aide des DDE.

M. le rapporteur nous dit que l'amendement n'a pas de valeur normative. Je le conteste : il vise à protéger les collectivités de certaines interprétations du droit communautaire.

Mme Jacqueline Gourault. – Je voterai contre l'amendement. L'intercommunalité est faite pour répondre au problème que vous soulevez. C'est déjà le cas pour les services publics d'assainissement non collectif ; des conventions sont déjà passées. Les permis de construire seront instruits par les grandes intercommunalités, et il y aura mutualisation des moyens pour les autres.

Pourquoi cette fixation sur le département ?
(Applaudissements à droite)

Mme Évelyne Didier. – Nous ne vivons pas dans la même France ! Chez moi, les communes sont demandeuses de l'aide du conseil général.

Lorsque l'on accorde une subvention à une association, par exemple, on prend des garanties, on s'assure qu'il n'y a pas d'emplois au noir... De même, un conseil général oriente les choix par ses aides.

Certaines intercommunalités n'atteignent pas la masse critique nécessaire pour jouer un rôle de conseil. Comment réglera-t-on le problème ?

Pourquoi cette méfiance paranoïaque à l'égard du département ?

A la demande du groupe socialiste, l'amendement n°321 est mis aux voix par scrutin public.

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

Nombre de votants	340
Nombre de suffrages exprimés	338
Majorité absolue des suffrages exprimés	170
Pour l'adoption.....	153
Contre	185

Le Sénat n'a pas adopté.

(Applaudissements à droite)

M. Pierre-Yves Collombat. – On en reparlera !

Article 2

Mme Josiane Mathon-Poinat. – Le scrutin au suffrage universel direct des délégués communautaires est l'objet de cet article, qui ne pose cependant qu'un objectif. Les modalités seront discutées par le Parlement, mais ultérieurement.

En première lecture, un consensus s'est fait jour pour l'application aux communes de plus de 1 500 habitants. Aujourd'hui, on parle de 2 500 : cela exclurait beaucoup de communes.

Nous réprouvons la méthode retenue par le Gouvernement, qui ne permet pas de légiférer dans la clarté. (Applaudissements sur les bancs CRC)

M. le président. – Amendement n°483, présenté par MM. Collin, Baylet, Chevènement et Detcheverry, Mmes Escoffier et Laborde et MM. Mézard, Milhau, Plancade, Tropeano et Vall.

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. L. 5211-6. - Les établissements publics de coopération intercommunale et notamment les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes, sont administrés par un organe délibérant composé de délégués élus, en leur sein, par les conseils municipaux

des communes membres dans les conditions fixées à l'article L. 2122-7 du présent code.

M. Jacques Mézard. – Jean-Pierre Chevènement, qui ne peut être parmi nous, aurait dû soutenir cet amendement, auquel il tient beaucoup. La loi Chevènement de 1999 a permis à l'intercommunalité de se développer dans les meilleures conditions possibles. Pourquoi pulvériser ce qui fonctionne bien ?

Certes, certaines associations d'élus ont souhaité le fléchage mais pour nous, le système actuel est le meilleur. Sinon, on risque de voir se former des coalitions de circonstance.

Avec le fléchage, c'est l'ordre rigide de la liste qui s'appliquera : le système actuel est bien plus souple.

Il ne faudrait pas que ce projet de loi ne contienne plus de destruction que de construction.

M. le président. – Amendement n°330 rectifié, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Alinéa 3, première phrase

Remplacer les mots :

et communautés de communes sont administrés

par les mots :

, communautés de communes et les syndicats d'agglomération nouvelle sont administrés

M. Yannick Bodin. – Cet amendement tend à étendre aux syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) l'élection au suffrage universel des organes délibérants prévue pour les autres formes d'intercommunalité. Il existe en France cinq villes nouvelles, dont trois dans le Val-de-Marne.

Il serait incompréhensible, au premier chef pour les habitants de ces villes nouvelles, que toutes les communautés bénéficient d'un nouveau mode de scrutin, à l'exception de ces cinq SAN, qui exercent pourtant les mêmes compétences que les communautés d'agglomération.

Il est vrai que ce sont des structures à caractère transitoire, mais mises en place dans le cadre d'expérimentations d'intérêt national.

Ces SAN ne peuvent pas se transformer d'eux-mêmes en communauté d'agglomération : cela relève de l'autorité de l'État. Notre amendement remédie à ce qui constituerait une rupture d'égalité, que le Conseil constitutionnel condamnerait sans doute.

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. – L'amendement n°483 rectifié est contraire à la position de la commission des lois, qui s'est prononcée clairement pour le fléchage. Retrait ?

Plutôt que de faire rentrer les SAN dans le droit commun, mieux vaut favoriser leur transformation, comme le propose l'amendement n°331. Je vous propose de retirer celui-ci à son profit.

M. Michel Mercier, ministre. – L'amendement n°483 rectifié contredit l'objectif du Gouvernement, qui est de donner plus de légitimité démocratique aux exécutifs des intercommunalités. C'est d'ailleurs la proposition n°7 du rapport Mauroy qui propose le fléchage. La source d'inspiration est fiable. Retrait ?

Même avis que la commission sur l'amendement n°330 rectifié.

M. Yannick Bodin. – Un amendement viendra plus tard, nous dit le rapporteur. Mais un vote sur notre amendement nous intéresserait : nous saurions si le Sénat estime que les SAN doivent disparaître ; nous verrons ensuite pour l'amendement n°331.

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois. – Les SAN ont vocation à disparaître. Les faire entrer dans le droit commun serait les pérenniser. La commission est favorable à une évolution des SAN vers la communauté d'agglomération : c'est pourquoi l'amendement n°331 nous semble un compromis honorable.

M. Yannick Bodin. – Si les SAN devaient disparaître à court terme, nous n'aurions pas déposé cet amendement. Nous avons les mêmes interlocuteurs, monsieur Hiest. Vous savez comme moi que, à Melun-Sénart comme à Marne-la-Vallée, la volonté des présidents de SAN est de rentrer dans le droit commun. Mais selon les établissements publics mis en place par l'État, ces villes nouvelles ne sont pas achevées. Il faudra attendre six, douze, voire quinze ans... Pourquoi les maintenir si longtemps dans un régime d'exception ?

M. Jacques Mézard. – Nous maintenons l'amendement n°483 rectifié. Nous avons beaucoup de respect pour M. Mauroy, mais nous ne sommes les supplétifs de personne. Nous serons peut-être les seuls à voter cet amendement, mais ce n'est pas grave : en première lecture, nous étions dix-sept pour voter un amendement sur le scrutin uninominal...(Sourires)

L'amendement n°483 rectifié n'est pas adopté.

L'amendement n°330 rectifié n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°247 rectifié, présenté par MM. Pointereau, César, Doligé, Mayet, Laurent, Doublet, Pierre, B. Fournier et Trillard et Mme Rozier.

Alinéa 4

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Pour les communes de moins de 500 habitants n'ayant pas de scrutin de liste, les délégués titulaires et suppléants sont élus au sein du conseil municipal.

M. Rémy Pointereau. – Le fléchage constitue une avancée intéressante : les élus seront mieux identifiés, et la parité y gagnera. Mais que se passe-t-il pour les communes n'ayant pas de scrutin de liste ?

Il était prévu de désigner le maire d'office ou de suivre l'ordre de l'élection : aucune de ces solutions n'est satisfaisante.

Je propose donc que les délégués des communes de moins de 500 habitants soient élus, comme autrefois, à la majorité simple au sein du conseil municipal.

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. – La commission des lois a supprimé le seuil de 500 habitants, laissant à la prochaine loi le soin de le fixer : elle ne peut donc être favorable à cet amendement, qui le rétablirait.

M. Michel Mercier, ministre. – Amendement intéressant, mais qui se trompe de texte. C'est dans le prochain, que vous examinerez probablement en octobre, qu'il faut le déposer. Retrait ?

M. Rémy Pointereau. – Je ne me suis pas trompé de texte : j'ai déposé cet amendement sur le texte de l'Assemblée nationale, avant la suppression du seuil de 500 habitants par la commission des lois. Je le retire. Nous y reviendrons sur le prochain texte. Quel que soit le seuil, il faudra bien trouver un moyen de désigner les délégués en l'absence de liste.

L'amendement n°247 rectifié est retiré.

M. le président. – Amendement n°542, présenté par M. Maurey et les membres du groupe Union centriste.

Après l'alinéa 7

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« ...) Au troisième alinéa, après le mot : « suspension », sont insérés les mots « , d'annulation » ;

M. Hervé Maurey. – Cet amendement avait été refusé en première lecture. En cas d'annulation du scrutin municipal à l'issue duquel les délégués ont été élus, ceux-ci devraient pouvoir continuer à siéger à l'intercommunalité. La commission nous avait promis une réponse. Qu'en est-il ?

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. – Annulation n'est pas suspension ! La seconde suppose qu'un manquement a eu lieu ; la première que l'élu n'est pas légitime. Défavorable. Le préfet peut envoyer une délégation spéciale.

M. Michel Mercier, ministre. – Je partage la préoccupation de M. Maurey. La distinction faite par le rapporteur est justifiée. On pourrait limiter la compétence de l'organe délibérant selon les termes employés en cas d'invalidation d'un conseil municipal et réserver la procédure au cas où la commune concernée représente une partie importante de l'EPCI, 20 % par exemple. Je propose d'affiner la rédaction en ce sens.

M. Hervé Maurey. – Je suis prêt à m'orienter sur cette solution. Le problème est grave ; le nombre de membres de délégation spéciale est très réduit.

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. – Trois.

M. le président. – Ce sera l'amendement n°542 rectifié.

Amendement n°542 rectifié, présenté par M. Maurey et les membres du groupe UC.

Alinéa 10

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

" d) Le dernier alinéa est ainsi rédigé :

" En cas d'annulation de l'élection d'un conseil municipal et sous réserve que la vacance de sièges qui en découle au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale auquel appartient la commune soit supérieure à 20 % au moins de l'effectif total de cet organe délibérant, celui-ci ne peut délibérer que sur des affaires de pure administration conservatoire et urgente. Il ne peut ni voter le budget, ni approuver les comptes de l'établissement public. »

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. – Favorable, après cette rectification.

M. Bernard Frimat. – Une rectification est censée être légère. On est là devant une tout autre rédaction. Il serait préférable que la commission ou le Gouvernement dépose un nouvel amendement. Ne créons pas un précédent fâcheux qui modifierait insidieusement notre Règlement.

M. Michel Mercier, ministre. – Je suis tellement heureux de satisfaire M. Frimat que je reprends à mon compte l'amendement.

M. le président. – Qui devient l'amendement n°586.

L'amendement n°586 est adopté.

L'article 2, modifié, est adopté.

Clôture de la session ordinaire

Aux termes du premier alinéa de l'article 28 de la Constitution, « le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin ». Nous allons lever la dernière séance de la session ordinaire qui sera close à minuit, dans cinq minutes.

Nous nous retrouverons demain à 9 h 30.

Prochaine séance demain, jeudi 1^{er} juillet 2010, à 9 h 30.

La séance est levée à 23 h 55.

Le Directeur du service du compte rendu analytique :

René-André Fabre

ORDRE DU JOUR

du jeudi 1^{er} juillet 2010

Séance publique

À 9 HEURES 30

1. Ouverture de la session extraordinaire 2009-2010.

2. Suite de la deuxième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, de réforme des collectivités territoriales (n° 527, 2009-2010).

Rapport de M. Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la commission des lois (n° 559, 2009-2010).

Texte de la commission (n° 560, 2009-2010).

Avis de M. Jacques Legendre, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (n° 573, 2009-2010).

Avis de M. Charles Guené, fait au nom de la commission des finances (n° 574, 2009-2010).

Rapport d'information de Mme Michèle André, fait au nom de la délégation aux droits des femmes (n° 552, 2009-2010).

À 15 HEURES ET LE SOIR

3. Questions d'actualité au Gouvernement.

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