

# LES DÉBATS DU SÉNAT



INTERVENTIONS DE BERNARD VERA DANS L'HÉMICYCLE

*Projet de loi relatif  
à la réforme  
des collectivités territoriales  
(2<sup>e</sup> lecture)*

*Séances des 28, 29, 30 juin,  
1<sup>er</sup>, 2, 5, 6, 7 juillet 2010*

*Conclusions de la commission mixte paritaire  
Séance du 9 novembre 2010*

**BERNARD VERA**  
Sénateur de l'Essonne  
Maire de Briis-sous-Forges



# Projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales

## 2<sup>ème</sup> lecture

### SOMMAIRE

#### Editorial

par Bernard Vera ..... p.5

#### Discussion des articles

Séance du 1<sup>er</sup> juillet 2010

### TITRE II - ADAPTATION DES STRUCTURES A LA DIVERSITE DES TERRITOIRES

#### CHAPITRE IER - METROPOLES

<b>Article 5</b> – Organisation de la métropole.....	p.7
Amendement n° 99.....	p.7
Amendement n° 105.....	p.8
Amendement n° 106.....	p.8
Amendement n° 104.....	p.9
Amendement n° 110.....	p.10
<b>Article 5bis A</b> – Evolution de la dotation d’intercommunalité des communautés urbaines.....	p.12
Amendement n° 116.....	p.12
<b>Article 5 quater</b> – Dérogation temporaire au principe de continuité territoriale pour la création de métropoles.....	p.13
Amendement n° 117.....	p.13

Séance du 2 juillet 2010

### TITRE III – DEVELOPPEMENT ET SIMPLIFICATION DE L’INTERCOMMUNALITE

#### CHAPITRE II – ACHEVEMENT ET RATIONALISATION DE LA CARTE DE L’INTERCOMMUNALITE

<b>Article 16</b> – Contenu et modalités d’élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale .....	p.14
Amendement n° 144.....	p.14
<b>Article 20</b> – Simplification de la procédure de fusion des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre .....	p.17
Amendement n° 150.....	p.17
<b>Article 29</b> - Etablissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre .....	p.18
Intervention sur l’article .....	p.18
Amendement n° 157.....	p.18
Amendement n° 158.....	p.19
Amendement n° 159.....	p.20

Séance du 6 juillet 2010

**TITRE IV – CLARIFICATION DES COMPETENCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

**Article 35 ter** – Règles générales applicables au financement de projets locaux par les régions et les départements - Participation financière minimale des collectivités territoriales et de leurs groupements aux opérations d'investissement dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage ..... p.22  
Amendement n° 179..... p.22

**TITRE IER - RÉNOVATION DE L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE**

**CHAPITRE IER – CONSEILLERS TERRITORIAUX (chapitre précédemment réservé)**

Amendement n° 84..... p.24

Séance du 7 juillet 2010

**Article 1<sup>er</sup> B** – Seuil de passage au second tour des élections cantonales..... p.25  
Intervention sur l'article ..... p.25  
Amendement n° 86..... p.26

Séance du 9 novembre 2010

**Adoption des conclusions de la commission mixte paritaire**

**Discussion générale**..... p.27  
**M. Bernard VERA**..... p.27

## **Editorial**

**« La réforme des collectivités territoriales, jumelée à celle de la taxe professionnelle, s'inscrit dans un projet global du gouvernement d'étouffer le pouvoir local »**

La loi portant réforme des collectivités locales est l'aboutissement d'un processus amorcé par les travaux du Comité Balladur en 2008. L'objectif était de « clarifier » une organisation territoriale considérée comme complexe et devenue incompréhensible pour les français. Trois années plus tard, la loi a été votée et est entrée en vigueur mais le constat est amer. Loin d'avoir simplifié l'organisation territoriale française –qu'elle a au contraire complexifiée, elle soulève de nombreuses inquiétudes de la part des élus locaux. Dans le même temps, l'absence de consultation démocratique de la population fait de cette loi une réforme lointaine et abstraite pour les français, alors que ses enjeux sont majeurs pour chacun d'entre eux.

En effet, elle annonce un bouleversement historique des institutions locales de notre République à l'horizon 2014. La réforme des collectivités territoriales, jumelée à celle de la taxe professionnelle, s'inscrit dans un projet global du gouvernement d'étouffer le pouvoir local, en privant les collectivités, et plus particulièrement les communes, de leur liberté d'action et de leur autonomie financière. Il est particulièrement préoccupant de constater que, d'un côté, l'Etat se désengage de plus en plus et, d'un autre côté, les finances locales sont de plus en plus contraintes. C'est la capacité des collectivités à financer des services publics locaux et à répondre aux besoins de leurs administrés qui est ici remise en cause. C'est également prendre le risque de voir des pans entiers de services cédés à des entreprises privées avec les conséquences – rupture d'égalité, hausse des tarifs- qui accompagnent de tels transferts.

Les régions, les départements et les communes sont les échelons essentiels de la démocratie. Ils sont pourtant directement menacés par la réforme, à commencer par le premier échelon de proximité avec les citoyens. Par le jeu de regroupements autoritaires, la loi provoque l'affaiblissement voire, à terme, la disparition de la commune au profit de communes nouvelles et des métropoles. Mais le département est également directement visé : par un jeu de fusions, certains départements sont voués à disparaître. Privés de leur clause de compétence générale, ils ne pourront plus subventionner les communes pour des projets sociaux, économiques, culturels ou associatifs. Enfin, la création des conseillers territoriaux, très éloignés du terrain car siégeant à la fois au conseil régional et au conseil général, va porter un coup fatal à la démocratie locale et à l'action du conseil général.

Le gouvernement aurait-il enfin trouvé le moyen d'étouffer des pouvoirs locaux devenus des pôles de résistance à la mise en œuvre de politiques gouvernementales de réduction aveugle de la dépense publique ? La mobilisation de tous doit continuer afin que le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales conserve tout son sens.

Bernard Vera



## Séance du 1<sup>er</sup> juillet 2010

### Discussion des articles

## **TITRE II - ADAPTATION DES STRUCTURES A LA DIVERSITE DES TERRITOIRES**

### **CHAPITRE IER - METROPOLES**

#### **Article 5**

#### **Organisation de la métropole**

**L'amendement n° 99**, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et Beaufile, M. Voguet et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Bernard Vera, pour défendre l'amendement n° 99.

**M. Bernard Vera.** Monsieur le secrétaire d'Etat, avec cet article 5, nous franchissons une nouvelle étape dans la complexification qui accompagne votre réforme territoriale.

En effet, cet article institue une nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre : la métropole. Comme le note notre collègue Courtois à la page 53 de son rapport, cette nouvelle catégorie est « la plus intégrée de toutes ».

Il est aussi précisé dans ces pages qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle collectivité territoriale de plein exercice, puisque les communes qui la composent ne perdent pas tout pouvoir de lever l'impôt.

Certes, les maires garderont leurs compétences en matière d'autorisations d'urbanisme, ce qui est loin d'être négligeable. En revanche, la diversification des transferts des départements et, surtout, la subordination des compétences communales à la reconnaissance d'un intérêt métropolitain nous incitent plus encore à penser que l'autonomie communale sera irrémédiablement mise à mal.

Tous ces éléments ne peuvent que renforcer l'opinion que nous nous faisons des métropoles lors de la première lecture du projet de loi. Ces dernières seront bien un échelon supplémentaire aux contours et aux compétences assez floues.

Si le Gouvernement avait réellement voulu simplifier le « mille-feuille », il aurait pu faire mieux. En effet, nous sommes passés de quatre échelons – les communes, les EPCI, les départements et les régions – à dix échelons – communes, communes nouvelles,

intercommunalités, cantons, territoires, départements, métropoles, pôles métropolitains, régions et, enfin, nouvelles collectivités, avec la fusion des départements et des régions et l'interrégion.

La création de cette nouvelle structure rend plus complexe le paysage institutionnel local. Elle réduit considérablement les pouvoirs des communes qui la composent et porte gravement atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Enfin, les métropoles que vous nous proposez apparaissent de plus en plus comme de futures concurrentes des régions et portent en elles la disparition de certains départements.

Mes chers collègues, pour toutes ces raisons, nous souhaitons que l'article 5 soit supprimé.

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

**M. Jean-Patrick Courtois,** rapporteur. Les amendements nos 99 et 485 rectifié ont pour but de supprimer l'article 5. Or celui-ci a justement pour objet de créer les métropoles.

Pour notre part, nous souhaitons que soient instituées de grandes métropoles sur le territoire français. Dans ces conditions, la commission des lois ne peut accepter ces deux amendements, puisque, par définition, ils annuleraient toute possibilité de discussion sur l'amélioration des statuts.

**M. Jacques Mézard.** Cela ne m'a pas échappé !

**M. Jean-Patrick Courtois,** rapporteur. Vous êtes donc d'accord avec moi, monsieur Mézard !

En conséquence, la commission émet un avis défavorable sur les amendements identiques nos 99 et 485 rectifié.

Si vous souhaitez poursuivre la discussion sur ce point, monsieur Mézard, il serait sans doute plus judicieux de retirer votre amendement.

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

**M. Alain Marleix**, secrétaire d'État. Le Gouvernement émet naturellement le même avis que la commission sur ces deux amendements identiques. Non, les métropoles ne sont pas de nouvelles collectivités territoriales. (Mme Nicole Borvo Cohen-Seat conteste.). Elles constituent simplement un nouveau type d'EPCI.

Du reste, pourquoi vouloir empêcher leur création alors que celle-ci est reconnue

comme nécessaire ? La France a d'ailleurs pris beaucoup de retard en la matière par rapport à ses grands voisins européens.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Chacun a des modes de développement différents ! On n'est pas obligé de faire comme son voisin !

**M. Alain Marleix**, secrétaire d'État. Nombreuses sont les métropoles qui se sont développées depuis des années ; je pense à Barcelone, Francfort ou Milan.

En tout cas, si nous ne faisons rien, nous finirons par le payer très cher en termes d'aménagement du territoire !

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques nos 99 et 485 rectifié.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

\*\*\*

**L'amendement n° 105**, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et Beauvils, M. Voguet et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche, est ainsi libellé :

Alinéa 45

Supprimer cet alinéa.

\*\*\*

**L'amendement n° 106**, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et Beauvils, M. Voguet et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche, est ainsi libellé :

Alinéa 46

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Bernard Vera, pour défendre l'amendement n° 105.

**M. Bernard Vera.** Si vous le permettez, monsieur le président, je présenterai également l'amendement n° 106.

Je voudrais revenir brièvement sur le caractère obligatoire des transferts de compétences des communes, départements et régions vers les futures métropoles, car celui-ci justifie notre série d'amendements de suppression.

En effet, ce caractère obligatoire pose de multiples problèmes. De quelles voies de recours disposeront les collectivités qui se seront dessaisies ? Comment pourront-elles

retrouver les compétences dont on les aura privées, si elles estiment que la gestion par la métropole est moins efficace que celle qu'elles avaient menée jusque-là ? C'est aussi pour ces raisons que nous nous opposons au transfert de plein droit de compétences vers la métropole.

L'alinéa 45 de l'article 5 prévoit de transférer à la métropole tout ou partie des compétences d'un département limitrophe dans le domaine de l'action sociale. Or ces compétences constituent souvent le cœur même de l'activité des départements. Qu'il s'agisse de l'aide sociale à l'enfance ou de l'action sociale en faveur des personnes âgées, le département est bien, dans ces domaines, l'échelon pertinent. C'est même



pour une grande part à travers ces actions que, bien souvent, se constitue l'identité départementale. Voilà pourquoi nous proposons, par l'amendement n° 105, de supprimer l'alinéa 45 : nous considérons en effet que ces compétences doivent rester exclusivement départementales.

Par l'amendement n° 106, nous demandons la suppression de l'alinéa 46, car cette disposition ouvre aux métropoles la possibilité d'exercer, en lieu et place du département, des compétences en matière de construction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des collèges.

Ainsi, la métropole pourrait prendre à sa charge la compétence « collèges » du département... Les auteurs de la réforme n'entendent donc pas se contenter d'une absorption par cette nouvelle structure des compétences des communes dont sera composée : la métropole doit également faire siennes les compétences acquises par les départements, grâce, en particulier, à la réforme de 1982.

Sans faire directement disparaître l'échelon départemental, la disposition prévue à l'alinéa 46, comme le chapelet de celles qui l'entourent, doit contribuer à le vider de sa substance, et cela de deux façons : soit par un transfert direct de compétences, automatiquement confiées à la métropole, soit par une convention conclue par le département avec celle-ci ; on offre ainsi, dans ce dernier cas, au département la possibilité de s'autodétruire en donnant lui-même son aval au transfert d'une partie de ses compétences !

D'ailleurs, privé de certaines de ses ressources, notamment de la taxe professionnelle, le département n'aura probablement pas le choix et sera obligé de procéder à ces transferts. Là où il existera des métropoles, les départements ne seront plus que des coquilles vides.

En réalité, loin d'être un simple outil de coopération pour les communes concernées, la métropole est bel est bien l'instrument de la disparition des départements !

\*\*\*

**L'amendement n° 104**, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et Beauvils, M. Voguet et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Alinéas 54 à 60

Supprimer ces alinéas.

La parole est à M. Bernard Vera, pour présenter l'amendement n° 104.

**M. Bernard Vera.** Cet amendement tend à défendre les compétences attribuées jusqu'à présent aux régions. En effet, les alinéas 54 à 60, que nous proposons de supprimer, sont relatifs aux différents transferts de compétences que ce projet de loi entend opérer entre la région et la métropole.

Tout comme pour les départements, les transferts organisés par cet article se font selon deux mécanismes, impératif et conventionnel. Cependant, même les compétences qui relèvent, nous dit-on, du domaine conventionnel seront, sur la demande de la métropole, transférées à celle-ci de manière impérative, au terme d'une procédure simplement un peu plus longue.

En définitive, tous les transferts se feront de manière impérative !

Bien entendu, nous refusons ce transfert de compétences que la loi entend imposer d'une collectivité locale reconnue par notre Constitution, la région, à un simple EPCI.

Ces transferts de compétences ont clairement une finalité économique. Ils visent à concentrer entre les mains d'une seule structure, la métropole, l'essentiel des compétences des autres collectivités territoriales.

Ces métropoles disposeront d'énormes moyens financiers puisque le Gouvernement les envisage comme des concentrations économiques et financières.

Précisément, la compétence qui est transférée de plein droit de la région à la métropole est celle qui est relative à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques. Rentabilité et compétitivité économique sont donc les seuls objectifs visés.

Cette réforme aggravera les inégalités territoriales, et les communes situées en dehors des métropoles vont s'appauvrir en moyens et en services.

De plus, la concentration des pouvoirs et des moyens au profit des métropoles aggravera fortement les difficultés liées à la vie urbaine,

notamment les problèmes de logement, de transport et d'emploi.

Avec cette nouvelle source de compétences, issues cette fois des régions, après les communes et les départements, la métropole devient un monstre tentaculaire qui entend tout gérer. Cela, nous le refusons !

\*\*\*

**L'amendement n° 110**, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et Beauvils, M. Voguet et les membres du groupe Communiste, Republicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Alinéa 56

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Bernard Vera.

**M. Bernard Vera.** La création des métropoles résulte d'une décision concertée des conseils municipaux, est soumise à des conditions de majorité, mais ne requiert pas l'accord des organes délibérants des régions et des départements. Pourtant, une grande partie des compétences de ces derniers est transférée à la métropole.

Nous souhaitons, avec cet amendement, affirmer notre attachement tout particulier au maintien d'une compétence spécifique aux régions : la compétence « lycées ».

En effet, l'alinéa 56 prévoit que la compétence en matière de construction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des lycées, qui est une compétence exclusive de la région depuis la loi de 2004, puisse être transférée à la métropole, sur demande de celle-ci et par convention avec la région.

La loi de 2004 a constitué une avancée en matière de décentralisation, et nous ne souhaitons pas que ce nouveau projet de loi puisse opérer un retour en arrière et vider de leurs compétences les échelons locaux qui, de par leur connaissance du territoire, sont les plus à même d'exercer ces compétences dans le sens des intérêts et des besoins locaux.

Afin de ne pas priver la région d'une compétence majeure, de ne pas recréer une nouvelle forme de centralisation, qui plus est sans respect des règles démocratiques, nous souhaitons qu'une compétence relevant d'un domaine aussi important que celui de l'éducation soit conservée aux régions.

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

**M. Jean-Patrick Courtois**, rapporteur. Amendement n° 105 : suppression de la faculté de transfert conventionnel de la compétence sociale du département à la métropole ; contraire au texte de la commission : avis défavorable.

Amendement n° 106 : suppression de la faculté de transfert conventionnel de la compétence « collèges » du département à la métropole ; contraire au texte de la commission : avis défavorable.

Amendement n° 104 : suppression du bloc de compétences exercées en lieu et place de la région ; contraire au texte de la commission : avis défavorable.

Amendement n° 110 : suppression de la faculté de transfert conventionnel de la compétence « lycées » de la région à la métropole ; contraire au texte de la commission : avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Alain Marleix**, secrétaire d'État. S'agissant de l'amendement n° 105, je rappelle que le transfert de la compétence départementale à la métropole en matière d'action sociale s'opérera de manière concertée, ce qui supposera bien entendu un accord préalable du conseil général. Avis défavorable.

Pour la même raison, l'avis est défavorable sur les amendements identiques nos 106 et 493 rectifié, qui visent à supprimer le transfert à la métropole de la compétence

départementale en matière de construction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des collèges. Il est nécessaire de conserver cette possibilité, susceptible d'assurer, notamment, la cohérence des constructions de bâtiments scolaires.

Avis défavorable sur l'amendement n° 104, de même que sur l'amendement n° 496 rectifié.

Avis défavorable sur l'amendement n° 110.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 105.

(L'amendement n'est pas adopté.)

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques nos 106 et 493 rectifié.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques nos 104 et 496 rectifié.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 110.

(L'amendement n'est pas adopté.)

\*\*\*

## **Article 5 bis A**

### **Evolution de la dotation d'intercommunalité des communautés urbaines**

**L'amendement n° 116**, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et Beaufiles, M. Voguet et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

**M. le président.** La parole est à M. Vera, pour défendre l'amendement n° 116.

**M. Bernard Vera.** Nous avons eu l'occasion, à maintes reprises, d'indiquer que nous étions vivement opposés à la constitution de métropoles, dont la raison d'être est de mettre un terme à une organisation territoriale équilibrée et de remplacer cette dernière par une mise en concurrence des bassins de vie et d'emploi.

Il s'agit, en effet, d'un outil de destruction programmée de l'autonomie communale, de la réalité de l'action des départements et de certaines compétences des conseils régionaux. Il impose, de fait, que nous soyons très vigilants sur les moyens qui seront accordés aux métropoles.

Notre démarche est, de surcroît, guidée par une logique simple : les métropoles vont devenir de nouveaux bénéficiaires, sans doute voraces, de la dotation globale de fonctionnement.

Or, pour tenir ses engagements internationaux de réduction des déficits publics, le Gouvernement entend faire contribuer les collectivités territoriales à cet effort dès la loi de finances pour 2011.

Cette contribution passera par le gel global de l'enveloppe, déjà préemptée en partie par les incidences de la suppression de la taxe professionnelle, et dont la faculté péréquatrice va donc être particulièrement entamée dès 2011.

Hormis les contraintes pesant fortement sur cette enveloppe, l'écot reversé aux

métropoles conduira naturellement à de nouveaux blocages et à des difficultés génératrices de nouvelles injustices, sans parler de la remise en cause d'autres éléments des concours budgétaires de l'État aux collectivités locales.

Nous ne souhaitons pas que les dotations de compensation, les transferts de compétences ou les dotations d'aménagement fassent les frais de l'émergence des métropoles, ni que les dotations aux métropoles pénalisent l'ensemble des communes et des autres EPCI du bloc communal.

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

**M. Jean-Patrick Courtois,** rapporteur. Ces deux amendements sont la conséquence de l'amendement n° 16, qui a été adopté par le Sénat. L'avis de la commission est donc favorable.

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

**M. Michel Mercier,** ministre. Même avis.

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques nos 20 et 116.

(Les amendements sont adoptés à l'unanimité des présents.)

**M. le président.** En conséquence, l'article 5 bis A est supprimé.

\*\*\*

## **Article 5 quater** **Dérogation temporaire au principe de continuité territoriale pour la création de métropoles**

**L'amendement n° 117**, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et Beauvils, M. Voguet et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Bernard Vera, pour défendre l'amendement n° 117.

**M. Bernard Vera.** L'article 5 quater du présent projet de loi autorise, pour les métropoles, ce qui demeure aujourd'hui interdit, à tout le moins fortement déconseillé, pour les autres établissements publics de coopération intercommunale.

Nous ne sommes pas opposés par principe à l'intercommunalité lorsqu'elle participe d'un projet de développement local, d'une volonté politique exprimée par les élus qui associent leurs communes. En revanche, nous y sommes défavorables lorsqu'elle procède d'un effet d'aubaine plus ou moins avoué, comme nous risquons d'en voir les effets avec cet article.

La discontinuité territoriale serait donc permise aux métropoles, avec tout ce que cela implique, notamment en termes de bouleversement des équilibres régionaux ou départementaux. Certains EPCI ou certaines agglomérations peuvent, en effet, se détacher de leur « milieu administratif naturel » sans que celui-ci n'en tire le moindre avantage.

L'article 5 quater est donc tout le contraire d'un texte de loi.

La loi qui, selon les termes mêmes de notre Constitution, devrait exprimer l'intérêt général, se trouve ici détournée de son objet pour être adaptée aux vœux et aux désirs de quelques élus confrontés au problème de la discontinuité territoriale.

Chacun sait, dans cette enceinte, que plusieurs projets de constitution de métropole ne sont pas exposés à ce risque de discontinuité et que l'EPCI-centre et les EPCI voisins sont sur la voie d'un accord concernant les conditions de leur « mariage ».

Bien évidemment, il n'en est pas de même pour d'autres projets en cours, notamment celui qui vise à constituer une métropole

associant, dans la région Lorraine, les deux agglomérations de Metz et Nancy.

La question est donc posée : si une telle métropole voit le jour – les conditions de population sont largement atteintes, eu égard à la population respective du Grand Nancy et de Metz Métropole –, que restera-t-il du département de la Meuse, de la région Lorraine, du bassin de Forbach ou encore des Hautes-Vosges, vite abandonnés à leur triste sort, alors qu'ils auront vu émerger une structure riche et dynamique, à courte distance de leur territoire soumis au vieillissement de la population, au déclin économique et au chômage galopant ?

Ainsi, l'article 5 quater, en favorisant les uns, aura créé les conditions du déclin et du retard des autres, ce qui est tout le contraire d'un aménagement équilibré du territoire. C'est une raison suffisante à nos yeux pour que cet article soit supprimé.

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

**M. Jean-Patrick Courtois**, rapporteur. Les amendements identiques nos 117 et 499 rectifié ont pour objet de supprimer l'article 5 quater, qui tend à instituer une dérogation temporaire au principe de continuité territoriale pour la création de métropoles.

Cet assouplissement encadré d'une durée d'un an est de nature à favoriser la création de métropoles en prenant en compte la diversité des périmètres actuels.

Pour ces raisons, la commission émet un avis défavorable.

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

**M. Michel Mercier**, ministre. Même avis.

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques nos 117 et 499 rectifié.  
(Les amendements ne sont pas adoptés.)

\*\*\*

## Séance du 2 juillet 2010

### **TITRE III – DEVELOPPEMENT ET SIMPLIFICATION DE L'INTERCOMMUNALITE**

#### **Chapitre II - ACHEVEMENT ET RATIONALISATION DE LA CARTE DE L'INTERCOMMUNALITE**

##### **Article 16**

##### **Contenu et modalités d'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale**

**L'amendement n° 144**, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et Beauvils, M. Voguet et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du Parti de gauche, est ainsi libellé :

Alinéa 14

Rédiger ainsi cet alinéa :

« IV. - Un projet de schéma est élaboré par la commission départementale de la coopération intercommunale en coopération avec le préfet.

La parole est à M. Bernard Vera.

**M. Bernard Vera.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, selon l'alinéa 14 de l'article 16 du projet de loi, le projet de schéma départemental sera élaboré par le représentant de l'État dans le département, puis présenté à la commission départementale de la coopération intercommunale.

Pour des raisons de légitimité qui nous semblent assez évidentes, nous proposons, pour notre part, d'inverser les rôles. Il appartiendrait ainsi à la commission départementale de la coopération intercommunale d'élaborer ce schéma, sans pour autant exclure le préfet, loin s'en faut, puisque nous suggérons que ce document soit établi en coopération avec le représentant de l'État.

En effet, il semble plus pertinent que la structure départementale spécifique consacrée à l'intercommunalité, de part sa connaissance du terrain et son implication évidente dans les problématiques en jeu, soit associée à la réflexion et à l'élaboration de projets visant à modifier, à fusionner et à créer des EPCI, ou à réviser des périmètres.

Sans nier le rôle du préfet dans une telle élaboration, il est important de faire une place aux structures territoriales compétentes avant toute modification et intervention des institutions locales. Il y va, selon nous, de la cohérence et de la légitimité du projet proposé.

Aussi, par cet amendement, nous vous proposons de tenir compte de l'expertise de la commission départementale de la coopération intercommunale dans l'élaboration d'un projet de schéma départemental de coopération intercommunale.

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

**M. Jean-Patrick Courtois**, rapporteur. Ces deux amendements sont évidemment contraires au texte de la commission, pour laquelle il revient au préfet, naturellement en collaboration avec la CDCI, de présenter le projet de schéma.

En effet, qui représente aujourd'hui l'intérêt général dans le département ? Le préfet de département ! Il faut bien qu'il y ait une autorité pour notifier ce schéma à l'ensemble des collectivités locales ou établissements publics du département.

Par conséquent, à mon sens, seul le préfet peut assumer seul ce rôle.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Selon vous, les élus locaux n'en sont pas capables ? On se croirait revenu au temps du jacobinisme intégral !

**M. Jean-Patrick Courtois**, rapporteur. Je n'ai pas dit que les élus n'en étaient pas capables !

**M. Jean-Pierre Sueur.** C'est de l'ultra-jacobinisme !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Plutôt du monarchisme !

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, ne vous laissez pas interrompre par M. Sueur !

**M. Jean-Patrick Courtois,** rapporteur. Je ne me laisse pas interrompre, monsieur le président. D'ailleurs, c'est M. Sueur qui s'interrompt lui-même ! (Sourires sur les travées de l'UMP.)

Quoi qu'il en soit, la commission émet un avis défavorable sur ces deux amendements.

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

**M. Michel Mercier,** ministre. De deux choses l'une : soit M. Sueur nous fait un discours très théorique,...

**M. Jean-Pierre Sueur.** Oh non ! C'est un discours très pratique !

**M. Michel Mercier,** ministre. ... et c'est raté, soit il essaie de retracer ce qui se passe réellement sur le terrain, et il se trompe.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Mais non !

**M. Michel Mercier,** ministre. Je regrette beaucoup de devoir poser le problème en ces termes, mais c'est ainsi.

Pour avoir tous ici participé en tant qu'élus locaux aux différentes étapes de la décentralisation, nous savons que, si l'intercommunalité s'est autant développée, c'est à l'évidence parce qu'il y a eu d'excellents rapporteurs pour porter ce projet et d'excellents parlementaires pour le voter. (Sourires.) Nous avons tous voté la loi Chevènement !

**M. Jean-Pierre Sueur.** Peut-être, mais pas la loi de 1992 !

**M. Michel Mercier,** ministre. Précisément, monsieur Sueur, je suis en train de faire rechercher le texte de la loi de 1992, car je crois me souvenir qu'elle contient certaines dispositions que vous-même pourriez qualifier de « jacobines ».

**M. Jean-Pierre Sueur.** Eh bien, recherchez-les !

**M. Michel Mercier,** ministre. C'est en cours, monsieur le sénateur.

Honnêtement, l'élaboration d'un schéma requiert un travail de collaboration entre le préfet, les élus et la commission

départementale de la coopération intercommunale !

Nous savons comment travaillent les préfets. A-t-on déjà entendu un préfet affirmer que les élus locaux se trompent complètement, refuser de tenir compte de leur avis et leur imposer unilatéralement son point de vue ?

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Cela peut arriver !

**M. Michel Mercier,** ministre. Cela ne se produit jamais !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Mais si !

**M. Michel Mercier,** ministre. Les préfets ne travaillent pas de cette manière ; ils consultent et écoutent les élus locaux.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** On verra bien à l'avenir !

**M. Michel Mercier,** ministre. Même si je change de paire de lunettes, je ne verrai jamais un préfet procéder comme vous le dites ! (Sourires sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP.) Car ce n'est pas ainsi que l'on agit dans une République décentralisée ! Seule la coopération entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux permet d'obtenir des résultats !

C'est pourquoi le projet de schéma doit être élaboré conjointement par le préfet et par les élus siégeant au sein de la commission départementale de la coopération intercommunale. À mon sens, en écartant le préfet, nous porterions vraiment tort à la coopération intercommunale.

Par conséquent, le Gouvernement sollicite le retrait de ces deux amendements.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Non ! Nous maintenons le nôtre !

**M. Michel Mercier,** ministre. À défaut, l'avis sera défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Vera, pour explication de vote.

**M. Bernard Vera.** Monsieur le rapporteur, vous avez refusé un précédent amendement visant à préciser dans le projet de loi que les EPCI pouvaient indiquer leur position sur leur éventuelle intégration dans tel ou tel nouveau périmètre avant même l'élaboration du schéma départemental.

À présent, vous insistez pour que le préfet élabore le schéma départemental de manière

autoritaire ou, à tout le moins, prioritaire, avant même de le soumettre aux EPCI et à la commission départementale de la coopération intercommunale.

J'ai entendu M. le ministre affirmer que le projet de schéma devrait être élaboré « conjointement »...

**M. Jean-Pierre Sueur.** Ce n'est pas ce qui figure dans le projet de loi !

**M. Bernard Vera.** ... mais ce n'est pas ce qui est indiqué dans le texte.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Absolument !

**M. Bernard Vera.** En effet, l'alinéa 14 de l'article 16 du projet de loi est ainsi rédigé : « Un projet de schéma est élaboré par le représentant de l'État dans le département. Il est présenté à la commission départementale de la coopération intercommunale. » Le schéma est « présenté » à la CDCI, monsieur le ministre, ce qui n'est pas tout à fait la même chose qu'une élaboration conjointe !

La collaboration ? Mais nous ne demandons pas autre chose. D'ailleurs, c'est précisément le sens de notre amendement, qui – je vous le rappelle – vise à rédiger ainsi l'alinéa 14 : « Un projet de schéma est élaboré par la commission départementale de la coopération intercommunale en coopération avec le préfet. »

Par conséquent, à moins que vous n'ayez des intentions...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Cachées !

**M. Bernard Vera.** ... cachées, je ne comprends pas pourquoi vous vous obstinez à refuser cet amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 144.

(L'amendement n'est pas adopté.)

\*\*\*



**Article 20**  
**Simplification de la procédure de fusion des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre**

**L'amendement n° 150**, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et Beauvils, M. Voguet et les membres du groupe Communiste, Republicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Bernard Vera.

**M. Bernard Vera.** L'article 20 a pour objet de simplifier la procédure de fusion des EPCI, prétendument afin d'atteindre un objectif de rationalisation et d'amélioration de l'intercommunalité.

Cependant, il apparaît clairement que seul le facteur économique est pris en considération, ce qui sera très préjudiciable à la pérennité des nouvelles intercommunalités.

Même si le Gouvernement a un peu reculé sur ce point, il ne nous semble pas judicieux que les préfets soient omniprésents dans la procédure de fusion et que celle-ci ait un caractère impératif. Nous sommes donc opposés à cet article, tant sur le fond que sur la forme.

Il est répondu une nouvelle fois à un réel besoin de coopération entre collectivités locales – intercommunalités, départements et régions – par la fusion, c'est-à-dire par la disparition de l'existant et sa transformation en une entité élargie.

C'est donc toujours une volonté de concentration et de centralisation qui domine. Or cette option n'est pas bonne pour l'administration même des collectivités locales, pour la pérennité des services que ces collectivités apportent aujourd'hui aux citoyens. Cela débouchera sur la concentration de l'ensemble des pouvoirs et des moyens financiers dans certains territoires et sur l'aggravation des difficultés des autres.

Avant que cet article 20 ne soit amendé, la fusion d'EPCI pouvait intervenir sur l'initiative du préfet, sans qu'il soit nécessaire de recueillir au préalable l'avis de la CDCI, contrairement à ce que prévoit le texte actuel. L'avis des communes sera désormais pris en compte, mais de manière insuffisante.

Même si la rédaction de cet article a évolué, nous ne saurions accepter qu'une commune membre d'un EPCI appelé à fusionner soit contrainte d'intégrer le nouvel EPCI. Pour nous, il s'agit là d'une atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, et cela créera de plus une inégalité entre communes.

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

**M. Jean-Patrick Courtois**, rapporteur. Cet amendement, qui a pour objet de supprimer la simplification de la procédure de fusion des EPCI à fiscalité propre, est contraire à la position de la commission. L'avis est donc défavorable.

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

**M. Michel Mercier**, ministre. Un amendement de suppression va forcément à l'encontre de la position du Gouvernement, qui a déposé le texte. L'avis est défavorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 150.

(L'amendement n'est pas adopté.)

\*\*\*

## **Article 29** **Etablissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre**

### **Intervention sur l'article**

**M. Bernard Vera.** Monsieur le ministre, avec cet article, vous entendez doter le préfet de moyens lui permettant de redessiner de façon discrétionnaire, loin des élus de proximité et des citoyens qu'ils représentent, la carte administrative locale, en fusionnant certains EPCI entre eux ou en obligeant des communes à intégrer une intercommunalité alors qu'elles s'y refusent.

L'intercommunalité, qui devrait logiquement être un outil de coopération entre les villes, devient ainsi un instrument de coercition. Pour vous, c'est la collaboration obligatoire, au risque de voir, au final, le représentant de l'État prendre seul une décision qui peut revêtir une importance politique certaine.

Ce faisant, vous rompez définitivement avec la logique même de l'intercommunalité, qui repose sur la volonté de chacune des communes de s'associer avec les autres pour porter, dans l'intérêt des citoyens et conformément aux engagements pris devant eux par les élus, des projets communs.

Nous considérons, comme nous avons eu l'occasion de le souligner lors de la première lecture de ce texte au Sénat, qu'une telle disposition est contraire à l'article 72 de la Constitution, relatif à la libre administration des collectivités territoriales.

Monsieur le ministre, vous contestez cette analyse, mais vous ne pouvez nier que cette réforme constitue pour le moins une importante remise en cause de la décentralisation. J'en veux pour preuve la manière avec laquelle, pour régler une difficulté locale, vous avez recours au représentant de l'État lui-même. Cette

méthode est d'ailleurs progressivement devenue une habitude de gouvernement.

Sous les apparences du respect des lois de décentralisation, vous transférez aux régions, mais aussi et surtout aux départements, certaines activités qui relevaient hier de l'échelon national. Cette évolution ne s'accompagne pas systématiquement d'un transfert de financement, d'ailleurs.

Toutefois, dans le même temps, vous appliquez aux collectivités territoriales, comme aux établissements publics, les mesures de rigueur financière que le Gouvernement impose à l'État. Et pour être bien sûr que ces collectivités appliquent vos dogmes, vous renforcez systématiquement le rôle de l'État centralisateur, soit en augmentant les pouvoirs des préfets, soit en créant des autorités qui sont placées sous la tutelle du Gouvernement et auxquelles vous confiez des pouvoirs exorbitants.

Pour illustrer mes propos, je ne développerai qu'un seul exemple : vous entendez placer sous la tutelle administrative des directeurs des agences régionales de santé, les ARS, nommés par le Gouvernement, les établissements publics de santé qui ne respecteraient pas les plans de rigueur comptables imposés par ces mêmes responsables des ARS !

Si la problématique du présent article 29 est différente, le raisonnement suivi est similaire : les préfets demeurent, dans le cadre de l'intercommunalité, des outils de coercition, ou du moins de contrainte.

\*\*\*

**L'amendement n° 157**, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et Beaufils, M. Voguet et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Bernard Vera.

**M. Bernard Vera.** Les arguments en faveur de la suppression de cette disposition ont déjà été, pour l'essentiel, présentés dans mon intervention sur l'article.

J'ajouterai que notre opposition à cette disposition est renforcée par la réécriture qui en a été faite par l'Assemblée nationale.

En effet, le Sénat avait prévu deux périodes distinctes, au cours desquelles le préfet disposait de pouvoirs différenciés. Or, si la

rédaction du texte ne semble pas avoir changé sur ce point, nous y voyons, au contraire, une confusion permettant toutes les lectures possibles, et surtout celles qui confondraient les deux périodes.

Dans le texte initialement adopté par le Sénat, ces périodes s'étendaient, pour la première, du 1er janvier au 31 décembre 2012, et, pour la seconde, du 1er janvier au 31 décembre 2013. Pour chacune d'entre elles, les pouvoirs du préfet étaient modulés. Avec la rédaction actuelle, les deux périodes se confondent.

Désormais, les pouvoirs du préfet liés à la deuxième période s'appliquent dès la promulgation de ce texte de loi et jusqu'au 30 juin 2013.

Ainsi, en ses alinéas 8, 16 et 25, le présent article permet au préfet de décider la création, la fusion ou la modification de périmètres d'intercommunalité sans attendre la mise en place des schémas

\*\*\*

**L'amendement n° 158**, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et Beauvils, M. Voguet et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Alinéas 6, 9, 16 et 25

Supprimer ces alinéas.

La parole est à M. Bernard Vera.

**M. Bernard Vera.** L'article 29 dote le préfet des moyens d'appliquer les prescriptions du schéma départemental de coopération intercommunale. Pour ce faire, celui-ci dispose des compétences pour créer un établissement, modifier un périmètre existant ou encore fusionner des EPCI, sans que l'accord de chaque conseil municipal soit requis. En effet, il suffit que la moitié au moins des conseils municipaux représentant la moitié au moins de la population totale aient donné leur accord.

Pour notre part, conformément au principe de libre administration des collectivités, nous estimons que chaque conseil municipal doit autoriser cette évolution et que, en aucun cas, celle-ci ne peut lui être imposée. Il en va, à notre sens, de l'efficacité même de l'établissement public de coopération intercommunale qui a été ainsi créé ou dont le périmètre a été modifié.

Nous contestons ces dispositions qui opèrent un recentrage des compétences en termes

départementaux. Voilà pour nous une raison supplémentaire de refuser les pleins pouvoirs au représentant de l'État.

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

**M. Jean-Patrick Courtois**, rapporteur. Cet amendement vise à supprimer le dispositif temporaire d'achèvement et de rationalisation de la carte des EPCI à fiscalité propre. Une telle proposition est contraire à la position de la commission, qui a accepté cet article. J'émetts donc un avis défavorable.

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

**M. Michel Mercier**, ministre. Même avis.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 157.

(L'amendement n'est pas adopté.)

d'aménagement du territoire au profit de l'État par la voie de ses représentants, et ce même s'il s'agit d'un dispositif circonscrit dans le temps.

Par cet amendement, nous souhaitons une nouvelle fois rappeler le principe de libre administration des collectivités locales qui doit présider non seulement à la création des intercommunalités mais également à leur extension ou à la reformation de leur périmètre.

Pour cette raison, nous souhaitons que chacun des conseils municipaux puisse se prononcer concernant le projet d'extension du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale.

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

**M. Jean-Patrick Courtois**, rapporteur. L'amendement n° 421 vise à introduire la majorité super qualifiée - deux tiers, la moitié - dans les processus temporaires d'achèvement et de rationalisation de

l'intercommunalité. Cette disposition est contraire à la logique du texte de la commission. Par conséquent, celle-ci émet un avis défavorable. L'amendement n° 158 tend à supprimer les pouvoirs exceptionnels conférés pour 2013 aux préfets. Dans la mesure où cette disposition est contraire à l'esprit du texte de la commission, celle-ci émet un avis défavorable.

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

**M. Michel Mercier,** ministre. L'amendement n° 421 tend à donner au préfet la possibilité de fixer un projet de périmètre ne figurant pas dans le schéma départemental de coopération intercommunale. Il s'agit d'une mauvaise idée, car le dialogue continu entre les élus et le préfet est nécessaire. Je rappelle qu'il est possible de sortir du schéma départemental de coopération intercommunale, si un accord est conclu en dehors de ce schéma. Pour cette raison, le Gouvernement émet un avis défavorable.

Le Gouvernement émet un avis défavorable sur les amendements nos 425, 516 rectifié, 426, 158 et 424.

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Vera, pour explication de vote sur l'amendement n° 421.

**M. Bernard Vera.** Chacun l'aura compris au travers de nos interventions, sur ces questions, nous préférons un vote unanime de l'ensemble des conseils municipaux. À notre sens, c'est la seule façon de respecter le choix de chaque conseil municipal.

Dans la mesure où cette proposition n'a pas été retenue, nous nous rabattons sur le dispositif qui précise que la majorité est acquise aux deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale ou à la moitié au moins des conseils municipaux des communes concernées représentant les deux tiers de la population totale. C'est la raison pour laquelle nous soutiendrons les amendements du groupe socialiste et du groupe du RDSE qui vont dans ce sens, mais il s'agit d'un vote de repli.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 421.

(L'amendement n'est pas adopté.)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 158.

(L'amendement n'est pas adopté.)

\*\*\*

**L'amendement n° 159,** présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et Beaufils, M. Voguet et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Alinéas 19 et 29

Supprimer ces alinéas.

La parole est à M. Bernard Vera.

**M. Bernard Vera.** Lors de l'examen de ce texte à l'Assemblée nationale, il a été précisé que, à chaque révision du schéma départemental de coopération intercommunale, le préfet pourrait disposer de pouvoirs dérogatoires de création, fusion et modification du périmètre d'un EPCI.

Or nous considérons qu'aucune raison ne peut motiver le fait que, tous les six ans, le préfet dispose de pouvoirs dérogatoires durant un an. Dans le projet de loi qui nous est soumis, ces pouvoirs sont définis comme étant nécessaires en tant que « dispositifs temporaires d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité ».

Prévoir que ces dispositions temporaires sont réactivées tous les six ans, alors que la mise en intercommunalité de toutes les communes sera devenue une réalité, ne nous semble nullement nécessaire.

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

**M. Jean-Patrick Courtois,** rapporteur. Les alinéas 19 et 29 de l'article 29 visent à supprimer la réactivation des pouvoirs temporaires du préfet lors de la révision périodique – tous les six ans – du schéma départemental.

La commission des lois étant favorable à cette disposition, elle émet un avis défavorable sur l'amendement visant à supprimer ces alinéas.

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

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

**M. Michel Mercier,** ministre. Même avis.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 159.

(L'amendement n'est pas adopté.)

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 29, modifié.

(L'article 29 est adopté.)

\*\*\*

## Séance du 6 juillet 2010

### TITRE IV – CLARIFICATION DES COMPETENCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

#### Article 35 ter

#### Règles générales applicables au financement de projets locaux par les régions et les départements

#### Participation financière minimale des collectivités territoriales et de leurs groupements aux opérations d'investissement dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage

**L'amendement n° 179**, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et Beauvils, M. Voguet et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Bernard Vera, pour défendre l'amendement n° 179.

**M. Bernard Vera.** Cet article a un double objet : limiter l'importance des cofinancements apportés par les collectivités territoriales à des opérations d'investissement ; soumettre la part de financement apportée par la collectivité maître d'ouvrage à un plancher fixé à un niveau variable en fonction de l'importance de la population concernée.

Nous savons tous dans cette assemblée que l'immense majorité des élus locaux s'oppose à la suppression de cette forme de solidarité entre les collectivités territoriales, mise au service de l'investissement.

À l'heure où l'on restreint les moyens financiers des collectivités locales, le maintien de la très forte limitation des financements croisés se soldera par un ralentissement de l'investissement public, les niveaux d'investissement minimum devant être assurés par les maîtres d'ouvrage devenant bien souvent impossible à atteindre.

Cela touchera certes les petites communes et les EPCI, mais les communes importantes ne seront pas épargnées, notamment pour certains programmes.

Nous sommes donc très attachés au maintien des financements croisés et c'est la raison pour laquelle nous avons déposé cet amendement de suppression de l'article 35 ter.

Après la baisse des recettes des collectivités locales, après la tentative de réduction de leurs compétences, voici venir la troisième lame : la réduction de leurs capacités de financement.

Permettez-nous d'insister sur les conséquences de cette mesure en termes d'activité et d'emploi. Nous savons combien les entreprises du bâtiment et des travaux publics sont affectées par la crise financière. La limitation des financements croisés, la réforme de la fiscalité locale et le gel des dotations vont sans conteste entraîner une baisse importante de l'investissement public. Ces mesures auront des conséquences désastreuses sur l'emploi dans ces branches, et elles se traduiront par un fort ralentissement de notre activité économique. (Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG.)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des lois.

**M. Jean-Jacques Hyest**, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Certains collègues se demandent, légitimement, pourquoi poursuivre la discussion des articles 35 ter et 35 quater. La commission a déjà supprimé l'article 35 quater. Pour supprimer l'article 35 ter, il suffit de voter un amendement de suppression.

J'ai entendu plusieurs intervenants s'opposer à la réglementation de financements croisés. Dois-je vous rappeler, mes chers collègues, que le Sénat vient d'adopter le principe d'une loi qui encadrera les cofinancements entre collectivités territoriales ? Et vous l'avez voté, monsieur Adnot !

**M. Philippe Adnot.** Non !

**M. Pierre-Yves Collombat.** Moi non plus !

**M. Jean-Jacques Hyest**, président de la commission des lois. Vous êtes bien les seuls à être cohérents !

Le cofinancement doit répondre à des impératifs d'intérêt général et non à des visées clientélistes, dont le seul objet serait d'avoir sa carte de visite sur le panneau annonçant l'investissement financé. (Applaudissements sur certaines travées de l'UMP.) Je suis élu depuis trop longtemps pour ignorer que ces pratiques se dissimulent souvent derrière la noble cause de l'intérêt général !

Cela dit, dans la mesure où le Sénat a adopté l'amendement no 558, il doit bien évidemment, dans un souci de cohérence,

supprimer l'article 35 ter, mais la commission ne peut pas le proposer. (Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE et du groupe socialiste.)

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques nos 179, 461, 556 et 569.

(Les amendements sont adoptés.)

**M. le président.** En conséquence, l'article 35 ter est supprimé

\*\*\*

## TITRE IER

### RÉNOVATION DE L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

#### CHAPITRE IER –CONSEILLERS TERRITORIAUX (précédemment réservé)

**L'amendement n° 84**, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et Beaufiles, M. Voguet et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Supprimer cette division et son intitulé.

La parole est à M. Bernard Vera.

**M. Bernard Vera.** Le chapitre Ier du projet de loi tend à créer le très controversé conseiller territorial, qui doit se substituer, dans un dédoublement étrange, au conseiller régional et au conseiller général.

Si ce dédoublement est étrange, c'est que les deux assemblées continueront d'exister, au moins pour un temps, le conseiller territorial devant effectuer un double travail politique.

Alors que la tendance est au rapprochement des élus de leur lieu d'élection, au plus près des citoyens, la création du conseiller territorial va accroître la distance entre les élus et la population.

La coupure proviendra également de la professionnalisation inéluctable de la fonction, tant la charge sera lourde. Notons que la création du conseiller territorial institutionnalise le cumul des mandats puisqu'il s'agira d'exercer deux fonctions.

Depuis la première lecture, les doutes que suscite la création du conseiller territorial sont encore plus marqués, au sein même de la majorité, car une réelle confusion se fait jour quant à l'architecture territoriale future. Quel sera le rôle du conseiller territorial ? Accompagner la mort du département ou de la région ou bien la création des métropoles ? Le conseiller territorial ne se transformera-t-il pas, de fait, en un simple gestionnaire, ce qui apparaît d'ailleurs logique puisque l'air du temps est à la suppression de la libre administration des communes ?

Monsieur le président de la commission des lois, vous estimez que la création du

conseiller territorial ne peut plus être remise en cause en raison de l'adoption conforme par l'Assemblée nationale de l'article 1er du projet de loi. Pourtant, l'examen du texte en commission a montré la fragilité de l'existence de cette nouvelle fonction élective.

Le conseiller territorial, qui est une hérésie démocratique, peut être encore supprimé ; il vous suffit, mes chers collègues, de voter contre ce projet de loi.

En attendant le vote final, une solution existe, sans doute moins douloureuse pour certains membres de la majorité : celle qui consiste à supprimer le chapitre Ier.

Nous vous proposons donc de voter notre amendement pour concrétiser clairement le refus de la création du conseiller territorial, une exigence qui prend force et qui monte dans la société comme parmi les élus. (Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG.)

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

**M. Jean-Patrick Courtois**, rapporteur. Cet amendement revient à supprimer les dispositions relatives à la création des conseillers territoriaux ; or cela est impossible puisque l'article 1er, qui opère cette création, a été adopté conforme par l'Assemblée nationale et n'est donc plus en discussion.

Par conséquent, cet amendement est irrecevable.

**M. le président.** L'amendement n° 84 est irrecevable.

\*\*\*



## Séance du 7 juillet 2010

### **Article 1<sup>er</sup> B** **Seuil de passage au second tour des élections cantonales**

#### Intervention sur l'article

**M. Bernard Vera.** Monsieur le président, cette intervention vaudra également défense de l'amendement no 86.

**M. Jean-Patrick Courtois,** rapporteur. Nous vous en remercions, mon cher collègue !

**M. Bernard Vera.** L'article 1er B limite la possibilité d'accéder au second tour des élections cantonales aux seuls candidats ayant obtenu lors du premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % des électeurs inscrits.

Les sénateurs du groupe CRC-SPG proposent de supprimer cet article, qui a été introduit par l'Assemblée nationale sur l'initiative de M. Perben, rapporteur, avec, bien entendu, l'accord du Gouvernement.

Cet article doit être supprimé d'abord pour son inconstitutionnalité. Il s'agit en effet, de toute évidence, d'un cavalier législatif, car il ne respecte pas le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, pourtant modifié en juillet 2008 par l'actuelle majorité, qui dispose notamment que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. »

Or le rehaussement du seuil pour l'élection des conseillers généraux en 2011 n'a rien à voir, directement ou indirectement, avec la création du conseiller territorial ni même avec son mode d'élection.

Alors que nous discutons d'un chapitre consacré aux futurs conseillers territoriaux, on nous demande d'adopter un article d'application immédiate qui ne concerne que l'élection des conseillers généraux, et cela dès 2011, avant même toutes les autres dispositions du projet de loi !

La lecture du rapport de notre collègue M. Courtois est pour le moins édifiante. Vous cherchez, monsieur le rapporteur, à justifier ce cavalier en arguant d'un lien avec le futur conseiller territorial, alors que le mode d'élection de ce dernier n'est pas encore décidé, et loin s'en faut, depuis le vote de la nuit dernière par lequel nous avons repoussé les propositions du Gouvernement contenues dans l'amendement no 576 rectifié !

**M. Didier Guillaume.** Excellent vote !

**M. Bernard Vera.** La réalité, c'est que l'UMP est très inquiète du prochain renouvellement des conseils généraux, en mars 2011, et qu'elle craint un vote sanction encore amplifié par rapport aux récentes élections régionales. Elle a d'ailleurs raison de le craindre !

**M. Didier Guillaume.** Oui !

**M. Bernard Vera.** Le Gouvernement et l'UMP redoutent les triangulaires et les conséquences d'une montée du Front national qu'ils ont eux-mêmes favorisée par un discours sécuritaire agressif, lié à une situation sociale dégradée et à une désespérance généralisée.

**M. Paul Blanc.** C'est vous qui la favorisez !

**M. Bernard Vera.** La solution magique retenue consiste donc à relever les seuils déterminant le maintien des candidats au second tour, ce qui, inévitablement, et vous le savez, portera un coup au pluralisme dans son ensemble.

C'est la raison pour laquelle, mes chers collègues, nous vous proposons de maintenir le seuil actuel, qui au demeurant devrait même être abaissé, en rejetant cet article « cavalier ». (Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG.)

\*\*\*

**L'amendement n° 86**, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et Beaufiles, M. Voguet et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du Parti de gauche, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

**M. le président.** L'amendement n° 86 a été précédemment défendu.

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

**M. Jean-Patrick Courtois**, rapporteur. La commission des lois a émis un avis favorable sur la disposition visant à fixer un seuil de 12,5 % introduite, sur l'initiative de M. Perben, par l'Assemblée nationale. En l'espèce, la commission n'envisage pas de changer d'avis et émet donc un avis défavorable sur ces quatre amendements identiques de suppression.

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

**M. Alain Marleix**, secrétaire d'État. Le Gouvernement a le même avis que la commission.

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques nos 86 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, 328 de M. Pierre-Yves Collombat, 482 rectifié de M. Yvon Collin, et 552 de M. Nicolas About, tendant à supprimer l'article 1er B.

J'ai été saisi de deux demandes de scrutin public émanant, l'une, du groupe CRC-SPG, l'autre, du groupe socialiste.

Je rappelle que la commission a émis un avis défavorable, de même que le Gouvernement.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

(Le scrutin a lieu.)

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

(Il est procédé au dépouillement du scrutin.)

**M. le président.** Voici le résultat du scrutin n° 257 :

Nombre de votants	333
Nombre de suffrages exprimés	332
Majorité absolue des suffrages exprimés	167
Pour l'adoption	183
Contre	149

Le Sénat a adopté.

En conséquence, l'article 1er B est supprimé.

\*\*\*

## **Adoption des conclusions de la commission mixte paritaire**

### **Discussion générale**

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Vera.

**M. Bernard Vera.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, notre Haute Assemblée peut-elle accepter que son rôle de représentante des collectivités territoriales, que lui confère l'article 24 de la Constitution, soit remis en cause par un acte autoritaire ?

Ce nouveau passage en force est inacceptable. Inacceptable parce qu'il dénie aux élus locaux, à leurs associations, opposées au contenu de la réforme – et plus encore après les conclusions de la commission mixte paritaire –, le droit d'être entendus. Inacceptable parce qu'il balaie l'acquis de la décentralisation.

Trente années de décentralisation ont conduit les collectivités territoriales à investir, avec leurs moyens, c'est-à-dire l'énergie et la détermination de leurs élus, la compétence de leurs cadres et, souvent, l'appui des populations, bien des champs de la vie sociale et économique.

Ces champs investis sont le développement d'infrastructures de transport, la création et la gestion d'équipements publics, la réalisation et la rénovation du parc de logement locatif, la définition de politiques d'urbanisme, l'émergence de pratiques culturelles diversifiées, une action économique favorisant les emplois de proximité. Bien des projets ont été portés par les collectivités locales, en leur nom propre ou en association avec d'autres partenaires.

La décentralisation, et singulièrement l'application concrète de la clause de compétence générale, associée à une plus grande maîtrise de l'outil fiscal ont permis l'émancipation des collectivités locales de la tutelle de l'État. Elles ont appris à travailler ensemble, sur des projets rassembleurs et pertinents au regard des besoins de la population.

La décentralisation a été un outil de développement collectif, au moment même où la crise économique s'approfondissait, fonctionnant comme une machine à exclure toujours plus nos compatriotes du paysage économique, de la vie sociale et, ultime aboutissement, de la vie politique de la cité.

Pourtant, à considérer les dispositions relatives aux finances locales dans cette loi, à les « connecter » avec la suppression de la taxe professionnelle et l'ensemble des mesures prises depuis une bonne vingtaine d'années, pour contraindre les ressources des collectivités, ce sont bien toutes ces avancées qui sont brutalement mises en cause.

Des entraves sont posées à tout exercice de l'initiative des élus locaux, notamment en interdisant les financements croisés. On veut, dans de nombreux cas, réduire les communes au rôle de simples figurants noyés dans un ensemble plus large, communauté urbaine, métropole, où le pouvoir serait accaparé par les plus importantes collectivités qui pourraient imposer leurs vues et leurs priorités.

On réduit la « souplesse » des ressources financières des collectivités en augmentant sans cesse la part des dépenses obligatoires, au point de transformer certaines collectivités – je pense en particulier aux départements – en simples distributeurs d'allocations dont la quotité et les conditions d'attribution sont fixées ailleurs.

On empiète sur le pouvoir fiscal des élus locaux, comme l'a montré la suppression de la taxe professionnelle, qui, sur la durée, va transformer en dotations à l'évolution limitée ce qui était auparavant une ressource fiscale dynamique, représentative, bien souvent, des efforts de développement économique accomplis par les collectivités.

De cette manière, vous visez à l'asphyxie financière des collectivités locales. Vous créez les conditions de la disparition des communes et des départements. En réalité, ce projet de

loi met en place une profonde restructuration-destruction de nos institutions locales.

Alors que le Gouvernement ne cesse de nous vanter l'initiative privée, la créativité, l'innovation, faisant de l'audace individuelle et du goût d'entreprendre les fondements de son action, voici qu'il s'oppose avec force aux élus locaux, légitimes représentants des populations, en les privant d'initiative et de liberté de gestion.

Votre seul souci consiste à faire participer les collectivités territoriales à vos choix libéraux de réduction à toute force de la dépense publique, alors que vous savez pertinemment que les collectivités locales ne contribuent que marginalement à l'accroissement des déficits publics. La dette, c'est d'abord votre dette !

Ce que porte ce texte, c'est un double mouvement de concentration des pouvoirs et de spécialisation des compétences afin de réduire la dépense publique locale. C'est dans cette logique que s'inscrit le gel des dotations de l'État qui ne manquera pas d'aggraver considérablement les difficultés et l'appauvrissement des collectivités locales.

**Mme Annie David.** Évidemment !

**M. Bernard Vera.** Et tant pis pour le développement équilibré et cohérent de tous les territoires, tant pis pour la satisfaction des besoins des populations et notamment des plus fragiles !

Avec ce texte, vous « priorisez » le développement et l'enrichissement de certains territoires, laissant les autres à la dérive.

**M. Roland Courteau.** Très bien !

**M. Bernard Vera.** Vous organisez les inégalités territoriales en mettant en place un schéma d'organisation pensé en termes de compétition entre les territoires.

Ce projet est une restructuration libérale de nos institutions locales. Il est porteur de nouvelles et puissantes inégalités sociales et territoriales. Il ne répond en aucun cas aux besoins d'aujourd'hui et aux défis de demain.

En réalité, tout est aujourd'hui fait et pensé pour que les grands groupes privés, qui font leurs choux gras de la gestion des services publics, soient plus encore incités à le faire.

Car, si l'on interdit les financements croisés, on encourage les partenariats public-privé, ces fameux contrats où le bénéfice de l'opération va toujours au privé et les pertes éventuelles toujours à l'autorité publique.

**M. Guy Fischer.** Très bien !

**Mme Annie David.** Voilà !

**M. Bernard Vera.** En matière de finances comme de pouvoirs locaux, le présent texte a donc choisi concurrence et privatisation contre complémentarité et intérêt général.

Dans ces conditions, vous comprendrez donc, mes chers collègues, que le groupe CRC-SPG vote contre le texte issu de la commission mixte paritaire. (Très bien ! et applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.)