

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du jeudi 9 mai 2019

(87<sup>e</sup> jour de séance de la session)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE DALLIER

### Secrétaires :

MM. Daniel Dubois, Dominique de Legge.

1. Procès-verbal (p. 6226)
2. **La caducité du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union européenne rendra-t-elle une autonomie budgétaire aux États membres ?** – Débat organisé à la demande du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (p. 6226)
  - M. Pierre Laurent, pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste
  - M. Éric Bocquet
  - M. Jean-Yves Leconte
  - M. Jean-Marc Gabouty
  - M. Olivier Henno
  - Mme Colette Mélot
  - Mme Christine Lavarde
  - M. Richard Yung
  - M. François Bonhomme
  - M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics

*Suspension et reprise de la séance* (p. 6238)

## PRÉSIDENCE DE M. JEAN-MARC GABOUTY

3. **Synergies entre les conseils municipaux et communautaires.** – Adoption d'une proposition de loi dans le texte de la commission modifié (p. 6238)
  - Discussion générale :
  - M. Alain Marc, auteur de la proposition de loi
  - M. Dany Wattebled, rapporteur de la commission des lois
  - M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales
  - M. Didier Marie
  - M. Stéphane Artano
  - Mme Françoise Gatel
  - Mme Christine Lavarde

M. Arnaud de Belenet  
 M. Pierre-Yves Collombat  
 M. Jérôme Bignon  
 Mme Brigitte Lherbier  
 M. Antoine Lefèvre  
 M. Sébastien Lecornu, ministre  
 Clôture de la discussion générale.

Rappel au règlement (p. 6254)

M. Jean-Pierre Sueur ; M. le président.

Article 1<sup>er</sup> (*supprimé*) (p. 6254)

Amendement n° 3 rectifié de M. Jean-Pierre Grand. – Non soutenu.

L'article demeure supprimé.

Article 2 (*supprimé*) (p. 6254)

Amendement n° 7 rectifié de M. Jean-Pierre Grand. – Non soutenu.

L'article demeure supprimé.

Article 3 (p. 6254)

Amendement n° 1 rectifié de M. Jean-Pierre Grand. – Non soutenu.

Amendement n° 13 rectifié de M. Pierre-Yves Collombat. – Rejet.

Amendement n° 16 rectifié de Mme Nadia Sollogoub. – Rejet.

Amendement n° 17 rectifié de Mme Nadia Sollogoub. – Rejet.

Adoption de l'article.

Article 4 (*supprimé*) (p. 6257)

Amendement n° 2 rectifié de M. Jean-Pierre Grand. – Non soutenu.

L'article demeure supprimé.

Article 5 (p. 6257)

Amendement n° 20 de la commission. – Après une demande de priorité, adoption.

Amendement n° 18 rectifié de Mme Nadia Sollogoub. – Devenu sans objet.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel après l'article 5 (p. 6258)

Amendement n° 19 rectifié de M. Daniel Gremillet. – Rejet.

Article 6 (*supprimé*) (p. 6258)

Article 7 (*nouveau*) (p. 6258)

Amendement n° 14 rectifié de M. Pierre-Yves Collombat. – Retrait.

Adoption de l'article.

Article 8 (*nouveau*) (p. 6259)

Mme Annie Guillemot

M. Sébastien Lecornu, ministre

M. Didier Marie

Adoption de l'article.

Article 9 (*nouveau*) (p. 6260)

Amendement n° 12 rectifié de M. Jean-Claude Requier. – Rejet.

Amendements n° 5 rectifié et 6 rectifié de M. Jean-Pierre Grand. – Non soutenus.

Adoption de l'article.

Article 10 (*nouveau*) (p. 6262)

Amendement n° 8 rectifié de M. Gilbert-Luc Devinaz et sous-amendement n° 21 de la commission. – Adoption du sous-amendement et de l'amendement modifié.

Amendement n° 11 de Mme Annie Guillemot. – Rejet.

Adoption de l'article modifié.

Article 11 (*nouveau*) – Adoption. (p. 6265)

Articles additionnels après l'article 11 (p. 6265)

Amendement n° 9 de M. Gilbert-Luc Devinaz. – Rejet.

Amendement n° 15 rectifié *bis* de M. Michel Raison. – Rejet.

Amendement n° 4 rectifié de M. Jean-Pierre Grand. – Non soutenu.

Intitulé de la proposition de loi (p. 6269)

Amendement n° 10 de Mme Annie Guillemot. – Adoption de l'amendement rédigeant l'intitulé.

Vote sur l'ensemble (p. 6269)

M. Didier Marie

Adoption de la proposition de loi dans le texte de la commission, modifié.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 6269)

#### 4. **Mécénat territorial au service des projets de proximité.** –

Débat organisé à la demande du groupe Les Indépendants – République et Territoires (p. 6270)

M. Claude Malhuret, pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires

M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales

Débat interactif (p. 6272)

M. Stéphane Artano ; M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales.

Mme Nathalie Goulet ; M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales.

M. Jérôme Bignon ; M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales.

Mme Brigitte Lherbier ; M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales.

Mme Éliane Assassi ; M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales.

Mme Jocelyne Guidez ; M. Franck Riester, ministre de la culture.

M. Antoine Lefèvre ; M. Franck Riester, ministre de la culture.

Mme Corinne Féret ; M. Franck Riester, ministre de la culture.

Mme Marta de Cidrac ; M. Franck Riester, ministre de la culture.

M. François Bonhomme ; M. Franck Riester, ministre de la culture.

Mme Christine Lavarde ; M. Franck Riester, ministre de la culture.

M. Michel Savin ; M. Franck Riester, ministre de la culture.

Conclusion du débat (p. 6278)

Mme Colette Mélot, pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires

#### 5. **Ordre du jour** (p. 6279)



# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE DALLIER

**vice-président**

**Secrétaires :**

**M. Daniel Dubois,  
M. Dominique de Legge.**

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à dix heures trente.)*

1

## PROCÈS-VERBAL

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

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

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

2

## LA CADUCITÉ DU TRAITÉ SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE DE L'UNION EUROPÉENNE RENDRA-T-ELLE UNE AUTONOMIE BUDGÉTAIRE AUX ÉTATS MEMBRES ?

### Débat organisé à la demande du groupe communiste républicain citoyen et écologiste

**M. le président.** L'ordre du jour appelle le débat, organisé à la demande du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, sur le thème : « La caducité du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union européenne rendra-t-elle une autonomie budgétaire aux États membres ? »

La parole est à M. Pierre Laurent, pour le groupe auteur de la demande.

**M. Pierre Laurent, pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je voudrais commencer ce débat, demandé par le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, par un constat éclairant :

« La réforme de la zone euro est à nouveau à l'ordre du jour. Parmi les pistes envisagées, l'évolution des règles budgétaires devrait figurer en tête de liste. Celles-ci ont en effet engendré une austérité budgétaire excessive pendant la crise, aggravant et prolongeant ses conséquences économiques, sociales et politiques [...]. Ces règles souffrent en outre de graves problèmes de mesure : elles sont basées sur un concept légitime, le solde public structurel, mais celui-ci n'est pas observable et fait l'objet d'importantes erreurs d'estimation ».

Ces quelques lignes, mes chers collègues, n'émanent pas d'une analyse du parti communiste. Non, cette prise de position est celle du Conseil d'analyse économique !

Elle nous appelle clairement, plus de vingt-cinq années après le traité de Maastricht, plus de dix ans après l'explosion de la profonde crise du capitalisme en 2007, à remettre en cause l'inefficacité et l'injustice de l'encadrement des politiques budgétaires nationales. Or une occasion unique de le faire se présente depuis que, en décembre dernier, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, le TSCG, est devenu caduc, sans existence légale, à la suite du refus du Parlement européen de l'entériner dans le droit européen.

Cet événement essentiel est pourtant étonnamment passé sous silence par notre gouvernement, alors même que nous sommes en pleines élections européennes et que l'injustice fiscale et les conséquences de l'austérité sont largement mises en cause dans notre pays.

Dans tout l'arsenal « austéritaire » mis en place par les gouvernements à l'échelle européenne, le TSCG, signé en 2012, tient une place particulière. Résultat de la collaboration entre Nicolas Sarkozy et Angela Merkel, il fut au cœur de la campagne présidentielle de 2012 et, malgré les promesses de renégociation faites par François Hollande devant les Français, il fut signé sans qu'une ligne en fût changée.

Nous avons dénoncé ce déni de démocratie, ainsi que les dangers de ce corset budgétaire, et démontré à l'époque au Parlement européen les problèmes de légalité posés par ce traité. En effet, le TSCG poussait comme jamais à l'encadrement et au contrôle constitutionnel ou quasi constitutionnel de l'action publique et budgétaire des gouvernements nationaux. En cela, il s'oppose frontalement à la tradition républicaine d'une souveraineté parlementaire sur les dépenses de la Nation.

Des mécanismes de contrainte de la dépense publique avaient déjà été imposés avec les règlements *two pack* et *six pack*. Mais le TSCG porte, lui, une atteinte inédite à la souveraineté, au travers de trois éléments centraux : premièrement, son article 3 introduit la règle d'or, au travers du respect d'un déficit structurel de l'État membre ne dépassant pas l'objectif à moyen terme qui lui est propre, dans la limite de 0,5 % du PIB ; deuxièmement, la soumission à des recommandations du Conseil européen et, au titre de l'article 7 du TSCG, l'établissement d'une majorité qualifiée inversée au Conseil pour échapper à ces recommandations ; troisièmement, la soumission du contrôle de ces recommandations dans les budgets nationaux à la Commission européenne.

Aujourd'hui, les conséquences de ces politiques d'austérité sont connues ; elles sont dramatiques. Elles ont signé l'abandon de toute ambition de politique publique en Europe, pourtant si nécessaire à la réduction des inégalités, comme à la conduite de long terme des indispensables transitions industrielles et écologiques.

Socialement, le bilan est très lourd. Ainsi, quelque 87 millions d'Européens vivent aujourd'hui sous le seuil de pauvreté, et les inégalités explosent.

Politiquement, l'impasse est lourde et, partout, produit des monstres. La bête noire de nationalismes xénophobes resurgit dans toute l'Europe, et l'abstention s'annonce comme la grande gagnante des élections européennes à venir.

Dans l'Europe des années 1930, le philosophe Edmond Husserl le disait déjà : « Le plus grand danger pour l'Europe est la lassitude. » En 2019, il s'agit de la lassitude face aux mécanismes d'austérité, mais aussi face à un avenir sans cesse plus obstrué. Nous ne nous résignons pas à cette dangereuse lassitude.

Nous proposons donc de nous saisir d'une situation exceptionnelle dans l'édifice juridique européen : la caducité avérée du TSCG. La vérité doit être dite aux Français : depuis décembre 2018, soit moins de six mois, la France et les autres États européens ne sont plus liés par les dispositions du TSCG. La règle d'or, le mécanisme de majorité inversée et la soumission des budgets à la Commission ne sauraient plus constituer des obligations juridiques s'imposant aux États membres de la zone euro.

Je veux prouver ce que nous affirmons, car nous savons que les dogmatiques de l'austérité vont s'accrocher à ces politiques pourtant partout rejetées en Europe.

Tout d'abord, le TSCG n'est pas un traité de droit européen et ne l'a jamais été. À l'image du mécanisme européen de stabilité, il constitue un outil de droit international, soumis, par conséquent, aux règles coutumières de ce dernier.

Si le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne est, au titre de son article 356, conclu pour une durée illimitée, tel n'est pas le cas du TSCG, traité « temporaire » dont le caractère transitoire découle de son article 16, qui fixe un délai de cinq ans maximum pour sa transposition en droit européen. Or ce délai est épuisé, et il n'y a pas eu de transposition.

Dans la proposition de directive soumise en décembre 2018 par la Commission, le caractère transitoire est rappelé avec clarté : « Les parties contractantes ont exprimé leur volonté d'utiliser cet instrument intergouvernemental comme dispositif temporaire. Cette volonté est reflétée à l'article 16 du TSCG, qui prévoit que, « dans un délai de cinq ans maximum à compter de la date d'entrée en vigueur dudit traité, les mesures nécessaires sont prises afin d'intégrer le contenu du traité dans le cadre juridique de l'Union européenne. »

Ce caractère transitoire a aussi été remarqué par le Conseil constitutionnel français. Dans le propre commentaire de leur décision 2012-653 DC relative au TSCG, les Sages déclaraient ainsi clairement : « Ce traité a une vocation transitoire. »

Or, si en vertu de l'article 55 de notre Constitution, les engagements internationaux ratifiés et approuvés sont applicables et supérieurs aux lois, la jurisprudence a, à de nombreuses reprises, souligné qu'une telle situation ne trouvait à s'appliquer que dans la mesure où ces engagements étaient régulièrement ratifiés et toujours en vigueur.

La situation de caducité du TSCG est donc clairement établie. Au terme des cinq ans, la commission des affaires économiques du Parlement européen s'est opposée à la

proposition de directive de la Commission européenne transposant le TSCG en droit européen ; il s'agit clairement, dans la procédure législative européenne, d'un refus, qui, normalement, doit mettre un terme au projet de la Commission.

Du point de vue du droit international, la situation est claire : dans le cas de traités conclus pour une durée déterminée, ceux-ci cessent d'être applicables dès qu'ils sont arrivés à expiration, sans qu'une dénonciation soit nécessaire.

J'entends l'autre objection que vous pourriez nous opposer : une loi organique ayant été votée en France, le droit interne suffirait donc à soumettre les budgets nationaux à la règle d'or.

C'est oublier deux choses essentielles. D'une part, l'enjeu de la caducité du TSCG dépasse les seules frontières nationales et engage l'ensemble de l'Europe. D'autre part, la transposition du TSCG en France ne s'est pas faite – c'est le moins que l'on puisse dire – sans réticence des parlementaires ou des juges nationaux. Il n'y a pas eu de réforme constitutionnelle, et le déficit structurel de 0,5 % du PIB n'a pas été inscrit, *stricto sensu*, dans la loi organique.

Dans ce cadre, aucune disposition constitutionnelle ne saurait plus nous obliger à respecter un objectif de moyen terme de 0,5 % de déficit structurel. Une telle position est, par ailleurs, en cohérence avec l'avis formulé par le Conseil d'État relatif à la loi de programmation 2009-2011.

Mes chers collègues, avec la caducité du TSCG en Europe, c'est l'un des mécanismes structurants de la conception de l'encadrement des politiques publiques qui est mis en cause. En France, c'est la conception qui préside aux lois de finances pluriannuelles qui est contestée.

Alors que nos citoyens, nos travailleurs, nos PME, nos agriculteurs, nos artisans, nos services publics sont étranglés par les politiques d'austérité, nous devons saisir cette occasion historique. La France doit prendre la tête du combat pour libérer l'Europe des mécanismes de contrainte, qui ont étouffé l'activité économique, enrichi les actionnaires et appauvri les peuples et les nations.

L'Europe fait face à des défis cruciaux, industriels, économiques, informationnels. Ces derniers ne pourront être atteints sans l'engagement de la puissance publique, sans de réels mécanismes de coopération budgétaire en Europe.

J'ai rappelé ici il y a quelques jours, en présence du ministre Bruno Le Maire, nos propositions pour la création d'un fonds de développement des services publics et pour la refondation des missions de la Banque centrale européenne au service d'un nouveau développement social, industriel et écologique.

Le vide juridique laissé par la caducité du TSCG doit nous libérer des multiples instruments de contrainte budgétaire qui ont violé les souverainetés nationales en Europe. D'autres traités de droit international peuvent être négociés pour, enfin, mettre sur rail une nouvelle union des peuples et des nations libres, souverains et associés.

Mes chers collègues, déjà en son temps Voltaire s'interrogeait : « La vieille Europe, elle ne revivra jamais ; la jeune Europe offre-t-elle plus de chances ? » À l'approche de ces élections européennes, qui se révèlent cruciales pour l'avenir de notre continent, donnons enfin une réponse qui soit à la hauteur des enjeux que nous affrontons dans notre époque.

(Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste. – M. Jean-Pierre Corbisez applaudit également.)

**M. le président.** La parole est à M. Éric Bocquet.

**M. Éric Bocquet.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, notre groupe a souhaité porter à l'ordre du jour de notre assemblée la question de la caducité du TSCG.

Notre collègue Pierre Laurent vient de démontrer avec force arguments combien la France ne devait plus être liée par les dispositions contenues dans ce traité. Dans le prolongement de cette première intervention, je voudrais souligner la nécessité pour la France et pour l'Europe de rompre, de manière durable, avec la logique même portée par le TSCG et les autres règles d'encadrement budgétaire européen.

Caduc juridiquement, ce traité, ainsi que l'ensemble des règles européennes contraignantes des politiques budgétaires, est également dépassé économiquement, socialement et politiquement. Ils ont fait la preuve de leur inefficacité ainsi que de leur injustice.

Économiquement, tout d'abord, les prémisses théoriques des instruments actuels du contrôle budgétaire postulent l'inefficacité de la dépense publique et conduisent, en définitive, à faire primer la libre action des acteurs privés sur les marchés.

De plus, le Conseil d'analyse économique, que Pierre Laurent a cité, critiquait dans une note de septembre 2018 la mesure du solde structurel qui, pourtant, sert de base au fonctionnement du TSCG et des autres mécanismes de contrôle budgétaire. Le Conseil soulignait notamment que « le solde structurel n'est pas observable et [que] son estimation est sujette à erreurs ».

Dans la pratique, ces prémisses conduisent à priver les acteurs publics des moyens d'action essentiels au développement économique.

L'Europe en paye aujourd'hui les conséquences. C'est particulièrement vrai dans les industries et les secteurs de pointe, où la production européenne est en grand recul. À titre d'exemple, la part de l'industrie dans le PIB européen est passée au-dessous des 20 %, quand elle dépasse en Chine les 40 %.

Pis encore, les règles européennes d'encadrement des finances publiques sont aujourd'hui contraires aux maigres volontés d'investissement des gouvernements européens, à l'image du plan que le ministre allemand Peter Altmaier a présenté la semaine passée.

Ces règles étaient un handicap ; elles se transforment aujourd'hui en obstacle. Même les dirigeants allemands de la CDU-CSU commencent à en prendre conscience. Ces règles étaient restrictives, elles sont aujourd'hui dépassées dans la compétition mondiale. Elles empêchent, dans les faits, de mener des stratégies ambitieuses pour nos entreprises, les PME, nos artisans et, surtout, nos territoires.

L'insistance des règles européennes à faire respecter une trajectoire de solde structurel vers 0,5 % est également dépassée socialement. Le TSCG, les dispositions du traité de Lisbonne, les *six pack* et *two pack* empêchent les États membres de mener des politiques de cohésion sociale adaptées aux besoins des populations.

Réduire, arbitrairement, les moyens de l'action publique dans des temps de crise conduit 87 millions d'Européens à survivre sous le seuil de pauvreté. Surtout, ces politiques font porter sur les épaules des plus fragiles le fardeau de l'économie financiarisée et de ses crises à répétition.

L'inclusion dans les règles du TSCG et les autres mécanismes européens de toutes les dépenses des administrations publiques, sociales, militaires, économiques, sans aucune pondération particulière, est également injuste socialement. Elle empêche toute protection privilégiée des dépenses sociales, alors même que celles-ci sont, dans les temps de crise, indispensables pour maintenir la cohésion de nos sociétés.

Politiquement, enfin, les règles actuelles contraignent la souveraineté des parlements européens. Elles participent directement à la mise à distance des peuples de la construction européenne. Elles contribuent aussi directement à la montée des forces nationalistes, qui, de l'Espagne à la Hongrie, de l'Estonie à l'Italie, favorise les courants les plus réactionnaires.

Il est l'heure de proposer, à l'occasion des prochaines élections européennes, un nouvel horizon pour nos finances publiques, en France et en Europe.

En France, libérés de l'objectif de solde structurel à l'horizon de 2022, nous pourrions désormais planifier un autre chemin de développement, protecteur des plus fragiles et redonnant de l'air à nos entreprises. Notre vision des finances publiques s'articule autour de deux piliers : la justice sociale et territoriale, d'une part ; l'efficacité économique, d'autre part.

La justice sociale et territoriale, tout d'abord. Plus que la contrainte et la négation de la libre administration des collectivités territoriales, nous pouvons en finir avec la contractualisation qui a été pensée et appliquée dans l'objectif du respect du solde structurel. Les dépenses de cohésion sociale, le soutien aux administrations de sécurité sociale devraient être considérés comme prioritaires, et, à l'inverse, il faut en finir avec l'impulsion donnée aux dépenses militaires.

Mes chers collègues, une gestion socialement juste est une affaire de choix avant tout. Entre la dépense militaire et la dépense hospitalière, nous assumons pleinement les nôtres.

La justice doit également primer dans les recettes de l'État. À ce titre, nous voulons, une fois encore, réitérer nos positions de principe, qui sont très largement partagées dans la population. Ainsi, nous voulons le rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune et de l'imposition progressive sur le capital, de même qu'une refonte des tranches de l'impôt, pour atteindre, à terme, quatorze tranches d'impôt sur le revenu.

Nous voulons, ensuite, favoriser l'efficacité économique. Là encore, la logique du TSCG et la volonté purement comptable de tenir l'objectif de moyen terme ont été largement négatives pour notre économie. Nous souhaitons une refonte du soutien public à nos entreprises, une pérennisation de nos fleurons industriels, un fonds d'investissement social et écologique pleinement actif.

Enfin, mes chers collègues, c'est l'Europe qui doit prendre un tout autre chemin. La contrainte budgétaire anachronique pèse fortement sur l'avenir de notre continent. Libérée de la logique du TSCG, l'Europe doit pouvoir se ressaisir, adopter une politique réaliste dans son soutien à l'activité, faire



primer les logiques productives et sociales plutôt que le libre-échange généralisé. (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Yves Leconte. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain.*)

**M. Jean-Yves Leconte.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, il n'est pas possible d'avoir durablement une monnaie commune sans une politique budgétaire et monétaire commune ou, au moins, convergente. Et dans un espace de libre circulation, la convergence budgétaire ne peut se faire sans convergence fiscale.

Les créateurs de l'euro, je le pense, n'ignoraient pas cette évidence, mais ils ont fait le pari qu'il allait permettre une transformation politique de l'Union européenne. D'ailleurs, c'est au même moment que la citoyenneté européenne a été mise en place par le traité de Maastricht. La dynamique avait donc été lancée, sans que le pari soit tenu.

En 1997, le pacte de stabilité et de croissance a mis en place une sorte de pilotage automatique des politiques budgétaires des pays qui allaient faire partie de la zone euro. En 2008, la crise a mis en danger l'ensemble de l'édifice, et il a fallu revoir les choses dans l'urgence, tant s'agissant de la convergence budgétaire qu'en termes monétaires.

Le premier pas, douloureux, c'est le *six pack*, adopté en novembre 2011. Très contraignant, il inscrit dans le droit communautaire un semestre européen, une intervention possible de la Commission européenne en cas de nécessité, des sanctions et des règles communes de gouvernance plus strictes. C'est ce qui a renforcé l'idée d'une Europe vectrice d'austérité.

Ensuite, a été mis en place le mécanisme européen de stabilité, pour répondre aux besoins de liquidités face à une crise aiguë.

Enfin, pour satisfaire l'exigence de la Banque centrale européenne, afin qu'elle puisse mettre en place une politique de défense de l'euro plus agressive, a été signé en mars 2012, par vingt-cinq États membres, le TSCG. Comme vous l'avez dit, monsieur Laurent, il n'a pas été inscrit dans les actes communautaires.

La France, vous l'avez également rappelé, ne s'y est pas résolue facilement, mais la mise en place du plan Juncker, dont notre pays est l'un des principaux bénéficiaires, a pu nous inciter à aller dans cette direction, compte tenu de ce qu'étaient notre situation financière et celle de l'Europe.

Bien entendu, tout cela n'a pas été sans conséquence sur l'image de l'Europe.

Dans le même temps ont été mises en place l'union bancaire, une plus grande convergence de la politique monétaire et une régulation plus stricte des banques qui réduit d'ailleurs aujourd'hui les marges de manœuvre de ces dernières face aux banques américaines, ce qui pose un problème de souveraineté économique.

Enfin, contrairement à l'image que l'on peut en avoir, le TSCG n'est pas plus dur que le *six pack*, qui, quant à lui, demeure inscrit dans les traités, avec les conséquences que vous avez justement soulignées.

Finalement, c'est la notion de déficit structurel contenue dans le TSCG qui est remise en cause. Nous sommes tous d'accord pour dire qu'il s'agissait alors de ne pas ajouter la crise à la crise, mais que, en réalité, faute d'élément objectif, elle ne veut plus dire grand-chose.

Depuis sept ans que cette politique a été mise en place, force est de constater que l'Union européenne s'est comportée comme une zone dont l'économie était totalement tournée vers l'exportation. Elle a oublié que sa principale force, c'était son marché intérieur, le plus vaste du monde.

D'autres pays ont su développer pendant cette période leur marché intérieur : les États-Unis, l'Inde ou la Chine. On peut en juger par l'évolution de leurs taux de croissance.

La politique de concurrence allait de pair avec le fait que tout se passait en Europe. Or, ces dernières années, plus grand-chose ne se passe en Europe : les choses se passent en Chine, sur les marchés mondiaux. De fait, la politique de concurrence européenne est aussi devenue caduque parce que le marché européen n'a pas été suffisamment soutenu.

La réduction du périmètre de l'action publique dans les différents pays européens, dont pâtissent les politiques d'éducation, de l'énergie ou du logement, est aussi particulièrement préoccupante. Ce sont finalement autant d'attaques contre la cohésion de nos sociétés.

C'est pourquoi il n'était donc pas du tout raisonnable, comme le proposait le parti populaire européen, d'inscrire les dispositifs du TSCG dans les traités de l'Union européenne. Comment faire alors pour sortir de ce pilotage automatique que le pacte de stabilité a introduit en 1997 et qui a été durci, en 2011, par le *six pack* ?

Avant tout, il faudrait créer un budget pour la zone euro. Mais comment faire ? Les ressources propres de l'Union européenne baissent, de même que le budget de l'Union européenne, tandis que les contributions nationales sont de plus en plus élevées. Quel sens donner alors à la création d'un budget de la zone euro ? La substitution du budget de l'Union européenne au profit d'un budget de la zone euro, avec des transferts de compétences, irait-elle vraiment dans le sens de l'intégration européenne ?

Quoi qu'il en soit, l'inscription, que le Gouvernement considère aujourd'hui comme un grand succès, dans le budget de l'Union européenne d'une ligne de crédit préfigurant la mise en place pour la prochaine période d'un budget de la zone euro ne répond absolument pas aux enjeux. Au contraire, compte tenu des conditions de sa mise en œuvre, elle n'est absolument pas une réponse adéquate pour une politique budgétaire plus intégrée entre les pays de la zone euro.

Le pacte de stabilité lui-même doit être revu. En effet, il a été mis en place en 1997, alors que le contexte était très différent, qu'il s'agisse des déficits publics, de la dette et, surtout, des taux d'intérêt. Un déficit public annuel de 3 % du PIB et un endettement de 60 % ne s'envisagent pas de la même façon selon que les taux d'intérêt sont proches de 0 % ou de près de 5 %, taux auquel se finançaient les États en 1997.

Les règles ne peuvent plus être les mêmes. Aujourd'hui, force est de constater qu'elles bloquent la capacité des États à emprunter sur le long terme pour mener des politiques en faveur de la transition énergétique, du logement, de l'éduca-

tion, particulièrement indispensables, ou pour édifier des infrastructures permettant de renforcer nos économies. Or l'argent pas cher est là, disponible.

Par ailleurs, ces taux d'intérêt faibles permettent, pour leurs dépenses courantes, aux États de vivre au-dessus de leurs moyens. Aussi, il faudrait réduire leur capacité à emprunter pour financer ces dépenses courantes tout en leur permettant de financer beaucoup plus de projets d'investissement.

Enfin, c'est bien parce que nous voulons que l'Europe soit un modèle pour l'avenir, en particulier pour la transition énergétique, qu'il est absolument indispensable de renforcer les capacités d'endettement de la puissance publique. Pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre, l'Europe ne peut pas simplement prendre acte qu'elle va voir disparaître son activité industrielle et devoir acheter ses produits dans d'autres pays du monde.

Ce manque d'investissements en Europe est particulièrement dramatique au regard de ce qui se passe dans d'autres pays – je reviens de Chine. Ne nous trompons pas sur Donald Trump, qui, dans son pays, augmente de manière importante les investissements publics pour renforcer son marché intérieur. Nous ne pouvons pas être les seuls à mener une politique différente, qui nous affaiblit!

Mes chers collègues du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, ce débat important est bienvenu à quelques semaines des élections européennes, et il ne doit donner lieu à aucune simplification.

Alors qu'il est indispensable de mettre en place une politique budgétaire commune, puisque nous disposons d'une monnaie commune, le débat a finalement glissé du respect des critères de Copenhague, ceux de la démocratie, de l'État de droit, vers le respect des critères de Maastricht, dont les conséquences sont celles qu'on vient d'évoquer. Voilà ce qui est en train de casser l'image de l'Europe auprès des citoyens! La construction européenne doit rester celle de l'État de droit, conformément aux critères de Copenhague. Si nous ne défendons pas d'abord ces critères, nous n'aurons ni démocratie, ni État de droit, ni développement économique.

La politique économique et budgétaire est trop essentielle pour continuer à être placée en quelque sorte sous pilotage automatique selon des règles qui ont été fixées voilà maintenant plus de vingt ans dans un contexte mondial totalement différent.

La monnaie unique ne peut être perçue comme une contrainte. Elle doit être un outil de souveraineté au service de la démocratisation de l'Europe, une Europe dont les décideurs seraient non plus les États, au détour des couloirs de Bruxelles, mais les citoyens européens directement. Cette perspective de démocratisation de l'Europe permettrait de les remettre au cœur des décisions européennes et des choix économiques et sociaux qui doivent être faits.

Il ne faut pas attendre la prochaine crise pour agir, parce que c'est ainsi que l'Europe abîme son image auprès des citoyens. L'Europe doit avoir une vision de long terme, qui lui permette de continuer à bâtir sa souveraineté. Pour cela, elle doit proposer aux citoyens de choisir leur politique budgétaire, leur politique monétaire, en leur donnant plus de marges de manœuvre et plus de capacités de décision, en faisant évoluer le pacte de stabilité.

C'est en cela que ce débat est utile. Nous ne pouvons continuer sur cette voie sans fragiliser la situation économique et industrielle de l'Europe de demain, ainsi que l'ambiance politique de l'Europe d'aujourd'hui. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marc Gabouty.

**M. Jean-Marc Gabouty.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, ce débat, organisé sur l'initiative de nos collègues du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, mériterait sans doute plus qu'une heure, compte tenu de tout ce qui a déjà été écrit ou dit sur les critères européens et des discussions qu'ils continuent de susciter. Ces dernières ne se limitent d'ailleurs pas au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de 2012, qui n'est que le dernier étage d'un ensemble de règles instaurées avec les traités de Maastricht en 1992, puis d'Amsterdam en 1997, à l'origine du pacte de stabilité et de croissance.

Si l'on remonte encore un peu plus loin, la règle des 3 % de déficit public ramené au PIB serait apparue lors du premier septennat de François Mitterrand. La raison de ce chiffre est donc historique et conjoncturelle; il est surcroît empreint d'une certaine simplicité, voire d'une symbolique. Cette règle a ensuite été reprise lors des négociations du traité de Maastricht et de l'instauration de l'Union économique et monétaire.

Il faut donc inverser la vision commune de cette règle des 3 %: ce n'est pas l'Europe qui aurait imposé une règle budgétaire arbitraire aux États membres; celle-ci a été introduite dans les traités sur l'initiative de la France, avec l'accord de l'Allemagne, qui souhaitait garantir une certaine discipline budgétaire au sein de l'Union.

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union européenne, adopté en 2012-2013 dans les conditions que l'on sait, n'a fait que renforcer ou affiner ces règles, en introduisant la notion de solde structurel et l'objectif de moyen terme, que nous avons adopté en loi de programmation, en fixant un objectif de réduction de la dette d'un vingtième par an – le « pacte budgétaire » – et en renforçant la coordination des politiques économiques et la gouvernance de la zone euro.

Aujourd'hui, force est de constater que, depuis l'origine, aussi bien le pacte de stabilité et de croissance que le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ont été relativement peu respectés par les États membres, en particulier par la France, qui, hélas, ne figure pas parmi les bons élèves.

En effet, notre pays présente encore un déficit structurel supérieur à 0,5 point de PIB, même s'il existe des débats d'experts sur la délimitation exacte de ce qui relève respectivement du conjoncturel et du structurel, voire de l'exceptionnel. Ainsi, sur 2019, nous avons des discussions sur le delta de ce pourcentage, compte tenu de la double charge liée au transfert du système du CICE, le crédit d'impôt compétitivité emploi, qui n'est pas rattaché à l'année budgétaire.

La crise financière de 2008 et la crise des dettes publiques ont porté le coup le plus sévère aux règles du pacte de stabilité. De nombreux États qui avaient redressé la barre ont dû recourir à des déficits très supérieurs à 3 %. Cela a entraîné une hausse spectaculaire de l'endettement public: alors que la France était en 2008 tout juste dans la limite des 60 % d'endettement, elle approche désormais des 100 %, avec toutefois une stabilisation depuis 2017.



La situation des déficits s'est améliorée. En 2018, seule l'Espagne affichait un déficit encore supérieur à 3 %, et quatorze pays, dont la Grèce, présentaient un budget en équilibre ou en excédent. Depuis 2017, la France a un déficit inférieur à 3 % du PIB et elle est enfin sortie de la procédure de déficit excessif.

En revanche, le niveau d'endettement reste élevé : la moitié des États membres présentent une dette publique supérieure à 60 %, et cinq pays ont une dette supérieure à 100 % du PIB. La dette moyenne dans la zone euro était de 86 % en 2018.

Nombreux sont ceux qui, depuis l'origine ou plus récemment, remettent en question les critères de convergence européens. De fait, au niveau de l'Union, la France, qui porte depuis longtemps le projet d'une Union économique et politique plus étroite, avec une véritable gouvernance de la zone euro et un budget commun, doit composer avec les réticences de l'Allemagne et d'autres États, qui craignent de devoir payer pour la mauvaise gestion réelle ou supposée de leurs voisins.

Alors que le fédéralisme est aujourd'hui très poussé en matière monétaire, et qu'il s'est renforcé dans le domaine bancaire, la politique budgétaire reste le parent pauvre de l'Union, ce qui laisse le système européen incomplet et déséquilibré.

Dans ce contexte, qu'apporterait réellement une sortie des traités ? La situation outre-Manche est éclairante à cet égard. Au-delà des négociations difficiles sur le Brexit, le Royaume-Uni offre l'exemple d'un État membre qui n'a pas signé le Pacte budgétaire et qui présente des niveaux de déficit et d'endettement qui sont loin d'être exemplaires, même s'ils se sont améliorés ces dernières années par rapport à la France. Comme les autres États, le Royaume-Uni doit émettre de la dette sur les marchés, avec un taux fixé par ces derniers.

Nos voisins britanniques ont aussi dû mettre en place leurs propres règles contraignantes, afin de maîtriser leurs finances publiques. Depuis de nombreuses années maintenant, ils pratiquent une austérité budgétaire qui n'aurait probablement pas de quoi enchanter nos collègues. Brexit ou pas à la fin de l'année, il n'est pas sûr qu'ils y mettent un terme dans un avenir proche. Cet exemple semble donc indiquer qu'une sortie pure et simple des traités ne ferait pas disparaître certaines contraintes qui s'exercent sur nos finances.

Enfin, il faut rappeler le contexte de l'adoption du Pacte budgétaire. C'était alors la condition qu'avaient posée l'Allemagne, les Pays-Bas et d'autres pays pour poursuivre l'aide aux pays en difficulté financière, en particulier la Grèce.

La volonté d'apporter une réponse aux causes structurelles des déficits n'est pas critiquable en soi, me semble-t-il. En revanche, la question de la convergence continue de se poser.

L'absence de politique budgétaire proprement européenne reste un frein à une véritable coordination et à une politique plus tournée vers l'investissement, la croissance, l'emploi et la transition énergétique, ce à quoi devait répondre le Pacte pour la croissance de 2012. C'est le sens de la proposition réitérée par le Président de la République à nos partenaires européens. Le rôle des parlements nationaux, tel qu'il est défini aux articles 3 et 13 du traité, mériterait également davantage d'attention.

Ces quelques remarques montrent la complexité du sujet. Il est improbable qu'une sortie sèche des traités fasse disparaître les contraintes qui pèsent sur la politique budgétaire

des États membres. En revanche, la zone euro doit mettre beaucoup plus l'accent sur l'investissement, l'emploi et la coordination budgétaire et fiscale.

Pour conclure, si cette règle des 3 % qui nous est imposée par l'Europe – il est facile de renvoyer l'impopularité de telles contraintes sur d'autres ! (*Exclamations sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*) – n'existait pas, nous devrions nous l'imposer à nous-mêmes.

L'objectif est non pas de se limiter à la règle des 3 %, mais d'avoir un budget *a minima* en équilibre et même, si possible, excédentaire, afin d'amorcer la réduction de l'endettement public. Notre surendettement nous prive aujourd'hui de toute marge de manœuvre. Il affaiblit politiquement notre pays, en nous privant des moyens financiers qu'il serait souhaitable de mobiliser pour la modernisation de nos infrastructures routières, ferroviaires, fluviales ou hospitalières, pour la transition énergétique ou encore pour l'aide au développement en faveur, par exemple, des pays africains.

**M. le président.** Il faut conclure, mon cher collègue.

**M. Jean-Marc Gabouty.** L'absence de contraintes budgétaires est synonyme non pas d'autonomie budgétaire, mais plutôt d'impuissance politique. (*Applaudissements sur les travées du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, du groupe La République En Marche et du groupe Les Indépendants – République et Territoires.*)

**M. le président.** La parole est à M. Olivier Henno.

**M. Olivier Henno.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, alors que nous célébrons aujourd'hui la journée de l'Europe, je remercie nos collègues du groupe CRCE d'avoir fait inscrire ce grand et beau projet qu'est le projet européen à l'ordre du jour de notre assemblée.

Cependant, quel paradoxe de polariser le débat sur la gouvernance de la zone euro le 9 mai, non pas pour célébrer l'Union européenne, non pas pour saluer les presque soixante-dix ans de paix qu'elle a permis, mais pour la critiquer.

**Mme Éliane Assassi.** Nous n'avons pas choisi la date !

**M. Olivier Henno.** C'est légitime, bien sûr,...

**Mme Éliane Assassi.** En effet !

**M. Olivier Henno.** ... mais c'est paradoxal.

Cette critique, mes chers collègues, vous ne pouvez pas nous empêcher de penser qu'elle est motivée autant par une forme de nostalgie que par une volonté de justice sociale ou territoriale. (*Exclamations sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

Quel dommage que votre vision de l'Union européenne soit ainsi centrée sur les contraintes, les seules contraintes qu'elle imposerait aux États ! Mettons tout d'abord les choses au clair : malgré ce que l'on peut lire dans une certaine presse, le traité de stabilité dont il est question aujourd'hui n'est pas caduc.

**Mme Éliane Assassi.** Si, il l'est !

**M. Olivier Henno.** Le retard pris, il est vrai, par rapport aux dispositions de son article 16, ne saurait en entraîner la caducité. Toujours en vigueur, il mérite tout notre sérieux.

Le contenu et la philosophie de ce traité placent de fait la discipline budgétaire en son cœur. Cependant, et de manière cohérente avec l'esprit des règles européennes, elle s'accompagne de deux autres piliers tout aussi importants : la coordination des politiques économiques des États membres et la

gouvernance de la zone euro. Ces trois composantes ne sauraient aller l'une sans les autres, au risque de déséquilibrer l'approche même de l'Union européenne sur ce sujet.

Les dispositions relatives à la discipline budgétaire énoncent en effet des règles complémentaires à celles du pacte de stabilité et de croissance pour les pays de la zone euro. Je n'entrerai pas ici dans le détail des mesures techniques, ce qui a déjà été fait, mais je ne puis qu'insister sur le fait que de telles dispositions sont aujourd'hui encore nécessaires au bon fonctionnement de l'espace économique commun et intégré qu'est l'Union européenne.

L'établissement, pour chaque pays, d'un objectif de réduction de sa dette devient alors un gage de pérennité pour l'ensemble du système, la crise grecque ayant démontré le danger que peut représenter le risque de défaut d'un seul État. Par ailleurs, notons que le traité introduit une évolution intéressante avec le choix d'évaluer le déficit structurel des États membres. Cela permet de mieux prendre en compte l'impact d'une crise économique que l'étude du seul déficit public tant décrié.

Le traité organise par ailleurs une coordination accrue des politiques économiques des États membres. Si cette approche était essentielle au moment de la signature du texte en 2012, elle ne l'est pas moins en 2019, pour les pays membres de la zone euro comme pour l'ensemble de l'Union. En effet, le traité engage notamment les États membres à débattre préalablement de leurs mesures économiques domestiques et à les coordonner au maximum.

Cela peut paraître évident, mais il est toujours bon de rappeler que l'Union européenne ne pourra faire face aux grands blocs économiques que sont les États-Unis et la Chine qu'en abordant les grands enjeux du moment d'une seule voix. La coordination est, à cet égard, plus que jamais nécessaire.

Enfin, la gouvernance de la zone euro s'est trouvée renforcée par ce traité grâce à l'institution des sommets de la zone euro, ainsi que par une association plus étroite des parlements nationaux au débat économique européen. Les marges de progrès existent encore, bien sûr, dans ce domaine, tant les implications de l'adoption d'une monnaie unique sont nombreuses et complexes, mais ces mesures allaient dans le bon sens.

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance est donc un texte important, qui enrichit le cadre de nos règles budgétaires. Né d'une crise grave, celle de la dette grecque, il place logiquement la discipline en vertu cardinale. Je ne dis pas que cet accord est parfait. Il a d'ailleurs été complété depuis lors, et sa mise en œuvre ne s'est pas faite sans un certain pragmatisme.

Mes chers collègues, dans ce débat, le groupe Union Centriste souhaite mettre en avant quelques idées simples.

Avec l'euro, nous disposons de l'arme de souveraineté monétaire indispensable pour peser par rapport aux empires continents que j'ai cités tout à l'heure, à savoir les États-Unis, la Chine, et peut-être d'autres demain.

**M. Éric Bocquet.** Mais non !

**M. Olivier Henno.** Avec l'euro, et grâce à la politique de la BCE, nous permettons aux particuliers, aux entreprises, aux collectivités et à l'État français d'emprunter à des taux d'intérêt très peu élevés, il faut le dire.

Grâce à ces taux très bas, les pays de la zone euro ont une autonomie budgétaire qui est non pas affaiblie, mais, d'un certain point de vue, renforcée ; ils disposent d'une capacité d'agir, de construire l'avenir et d'investir plus forte.

Sincèrement, laisser penser que, sans ce pacte de stabilité, nous pourrions dépenser sans compter, faire tourner la planche à billets, comme on disait autrefois, sans conséquence sur l'inflation, sans conséquence économique et sans conséquence sociale, c'est une blague !

Nous partageons en partie l'observation de notre collègue Jean-Yves Leconte : il serait intéressant de différencier l'endettement selon son origine, le fonctionnement ou l'investissement, notamment si l'on veut réussir la transition écologique. Mes chers collègues, il n'empêche, heureusement que ce traité existe !

Si nous avons une critique à faire à la zone euro, c'est que ce traité ne va pas encore assez loin. Si nous rêvons d'un euro aussi fort que le dollar, c'est-à-dire qui soit une monnaie de change, une monnaie internationale, il faut aller plus loin en matière de convergence monétaire et budgétaire.

J'irai même plus loin : il faut dépasser la convergence monétaire et budgétaire pour aller vers une convergence économique, fiscale, sociale, écologique par le haut, bien sûr, et non pas par le bas.

Mes chers collègues, dans mon bureau, il y a un seul portrait d'homme politique : celui de Robert Schuman, l'homme de la déclaration du 9 mai 1950. Aussi, je trouve heureux que, ici, au Sénat, chaque groupe saisisse ce moment et profite de ce débat pour s'interroger sur ses convictions européennes, le jour de la fête de l'Europe et à quelques semaines d'un scrutin européen essentiel. Vive l'Europe ! *(Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste et du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Colette Mélot.

**Mme Colette Mélot.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, en cette journée de l'Europe, nous abordons un sujet ô combien européen et ô combien important : la prétendue caducité du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, le TSCG, et ses éventuelles conséquences.

Le TSCG est un traité intergouvernemental, conclu en 2012 afin de renforcer les règles du pacte de stabilité et de croissance de 2001. Ce pacte stipule que le budget des États de la zone euro ne doit pas présenter un déficit supérieur à 3 % du PIB. De même, la dette publique ne doit pas être supérieure à 60 % du PIB de l'État.

Ce pacte a été plusieurs fois complété, et c'est l'objet du TSCG. Ce dernier contient des règles budgétaires, dont celle de la limitation du déficit structurel des États parties au traité à 0,5 % de leur PIB.

Le déficit structurel ne tient pas compte des effets conjoncturels de tel ou tel accident. Des aléas peuvent en effet toujours influencer ponctuellement et temporairement sur les finances d'un État. C'est un progrès majeur.

Mes chers collègues, rappelons-nous que le TSCG est un traité intergouvernemental. En clair, les vingt-cinq États qui en sont parties ont librement et contractuellement consenti aux obligations qu'il contient. Le TSCG n'a pas été imposé par Bruxelles !

Le débat d'aujourd'hui se fonde sur l'idée que le TSCG est caduc, puisqu'il n'a pas été transcrit dans le droit de l'Union dans le délai fixé à son article 16. Or l'obligation de transposition du TSCG dans le droit de l'Union n'était pas formulée à peine de nullité. Il se trouve, de source européenne, qu'une telle transposition est suspendue, mais pas annulée, par la commission du Parlement européen qui en a la charge.

**Mme Éliane Assassi.** C'est rassurant !

**Mme Colette Mélot.** Au-delà de ces considérations, le groupe Les Indépendants considère que cette supposée caducité ne change pas grand-chose, et cela pour deux raisons.

Tout d'abord, les parties à ce traité ont volontairement souhaité son application.

Ensuite, les dispositions du TSCG ont été inscrites dans les droits nationaux. La France a d'ailleurs procédé à cette inscription par le vote de la loi organique du 17 décembre 2012. Nous pensons cependant qu'il est possible et souhaitable de faire encore mieux.

Le TSCG permet un déficit, si mineur soit-il. Nous souhaitons pour notre part qu'un budget ne puisse être voté qu'à condition qu'il soit excédentaire ou équilibré.

Le véritable enjeu de ce débat sur la caducité du TSCG semble être ailleurs. Certains ont exprimé le sentiment que les États parties au TSCG, dont la France, ont été privés de leur autonomie budgétaire. Si l'on suit leur logique, retrouver cette autonomie ne signifierait rien d'autre que de pouvoir faire ce que nous nous sommes interdit : un déficit incontrôlé, voire incontrôlable.

Les chantres du « dépenser plus en gagnant moins » rêvent peut-être, pour la France, de ce qui a conduit la Grèce et l'Europe au bord du gouffre : une dette à 177 % du PIB et un déficit à 13 %... Tel n'est pas le credo du groupe Les Indépendants, ni, je suppose, celui de la majorité des groupes qui composent cette assemblée.

L'idée d'une dépense publique sans borne est une douce utopie, mais il s'agit d'une utopie dangereuse, qui enverrait le pays par le fond, comme elle l'a déjà fait pour un certain nombre d'autres États.

Nous ne souhaitons pas une politique de dépense publique effrénée, parce qu'une telle politique mettrait en danger l'économie du pays et les avoirs des Français. Au contraire, nous sommes convaincus qu'il faut persister dans le choix de finances assainies, afin de fortifier notre économie et d'assurer l'indépendance de la Nation.

De quelle autonomie budgétaire pourrait-il d'ailleurs être question, alors que la dette de la France atteint 98 % de son PIB ? Les Français dénonçaient déjà les excès de « Mme Déficit » voilà quelque deux cent cinquante ans. Ils ont réaffirmé dernièrement qu'ils en avaient assez de l'irresponsabilité budgétaire. Nos concitoyens aspirent à ce que leur revenu et leur patrimoine ne soient pas dévalorisés par une gestion délirante du budget de l'État.

Si, par extraordinaire, les obligations du TSCG venaient à tomber, au niveau tant national qu'international, le pacte de stabilité de 2001 continuerait à s'appliquer. Or lui aussi contient des mécanismes de sanction.

Quand bien même nous serions entièrement autonomes sur la question budgétaire, faudrait-il que nous fassions n'importe quoi ? L'autonomie n'est pas la gabegie ! Les sanctions prévues par le TSCG visent à prévenir un danger bien plus redoutable : la sanction de l'Histoire.

Tous ne le savent peut-être pas, mais, lorsque le chat n'est pas là, les souris ne sont pas obligées de danser. Elles peuvent choisir de travailler à préparer leur avenir ; elles peuvent choisir d'être responsables.

Si nous respectons une saine gestion de nos finances publiques, ce n'est pas par peur des sanctions. C'est simplement le mieux que nous pouvons faire pour nos concitoyens et pour les générations à venir. Notre liberté, c'est aussi celle de nous engager. Or nous avons fait le choix de nous engager à assainir nos finances, et c'est tout à notre honneur.

Contre le dangereux miroir aux alouettes d'une politique fondée sur le déficit, le groupe Les Indépendants continuera de promouvoir l'équilibre budgétaire. Il y va du sort de la France et de l'Europe.

**M. le président.** La parole est à Mme Christine Lavarde.

**Mme Christine Lavarde.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, avant toute chose, je remercie le groupe CRCE de m'avoir fait rajeunir de quinze ans. En effet, j'ai eu l'impression, en préparant cette intervention, de me retrouver face à un sujet d'oral de concours. *(Sourires.)*

**Mme Éliane Assassi.** Et vous l'avez réussi ?

**Mme Christine Lavarde.** Mes chers collègues, vous allez vous rendre compte que je n'ai pas compris le sujet de la même manière que les orateurs précédents. Comme dans tout oral, je répondrai à cette question en trois parties, après m'être attardée quelques instants sur l'essence même du débat, à savoir la notion de caducité.

En droit, un acte juridique, régulier et valable lors de son édicton ou de sa création devient caduc dès lors que la survenance de certaines circonstances ou de certains faits l'empêche d'être exécuté. Il perd ainsi ses effets juridiques. L'anéantissement s'opère de plein droit du seul fait de la défaillance de la condition à laquelle il était soumis. La caducité résulte donc soit d'une condition qui était présente à l'origine, mais qui vient à disparaître ultérieurement, soit de la sanction d'une négligence, lorsqu'il incombe à une personne de réaliser une condition.

La caducité est un acte extérieur à la volonté du législateur, qui s'impose à lui. Elle ne remet pas en cause la validité juridique du texte à l'origine, mais l'empêche de poursuivre ses effets.

Avant de réfléchir sur les liens de cause à conséquence entre le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union européenne, que vous me permettez de désigner par l'abréviation TSCG, et l'autonomie budgétaire des États, il s'agit de vérifier que le postulat du groupe CRCE, à savoir la caducité dudit traité, est vérifié. Si tel est le cas, c'est que nous aurons répondu par l'affirmative à l'une de ces deux questions : une condition à l'origine du traité a-t-elle disparu ? Une négligence a-t-elle entraîné la non-réalisation de l'une des conditions ?

Selon le premier paragraphe de l'article 1<sup>er</sup>, le TSCG tend à « renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgé-



taire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale ».

De manière évidente, aucune condition à l'origine du traité n'a disparu, l'Union européenne n'a pas disparu et nous utilisons toujours des euros.

Se trompant sur le sens juridique de la caducité, certains ont affirmé un peu vite la fin du TSCG devant l'incapacité de certains États signataires à respecter les règles fixées à l'article 3 – un déficit structurel autorisé de 0,5 % pour l'objectif de moyen terme –, ainsi qu'à l'article 4 – une réduction d'un vingtième par an de l'écart entre la dette observée et la référence de 60 % du PIB.

Moins de deux ans après son entrée en vigueur, force était de constater que l'Italie, le Portugal ou la Grèce avaient abandonné le chemin imposé de la réduction de leur dette. En France, le PLF pour 2015 reposait sur un déficit structurel de 2,2 %, soit le double du niveau fixé dans la loi de programmation budgétaire, loi d'application du traité. À l'époque, on n'envisageait pas un retour de la France dans le droit chemin avant 2019. Tel n'est malheureusement pas le cas.

En effet, avant même les annonces du 10 décembre 2018 et celles du 25 avril 2019, le Haut Conseil des finances publiques, dans son avis rendu sur le projet de budget pour 2019, soulignait que « les ajustements structurels prévus pour 2018 – 0,1 point – et 2019 – 0,3 point –, qui seront soumis à l'appréciation de la Commission, ne sont pas conformes aux règles du "bras préventif" du Pacte de stabilité ».

Ce n'est pas parce que la France, sous François Hollande, comme sous Emmanuel Macron, ne réussit pas à s'astreindre à la rigueur budgétaire attendue que le TSCG devient inopérant pour autant. On peut simplement et malheureusement faire le constat de son inefficacité.

C'est dans le titre VI, « Dispositions générales et finales », que nous pourrions trouver une négligence ayant entraîné la non-réalisation d'une des conditions. Comme l'a rappelé M. Laurent, l'article 16 précise que, dans un délai de cinq ans maximum à compter de sa date d'entrée en vigueur, le présent traité doit être intégré dans le cadre juridique de l'Union européenne. La date butoir se trouvait donc fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

À plusieurs reprises, les différentes instances européennes ont rappelé cet impératif : résolutions du Parlement européen des 12 décembre 2013 et 24 juin 2015 ; document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire présenté par la Commission en mai 2017 ; discours sur l'état de l'Union de 2017 ; proposition de directive du Conseil du 6 décembre 2017 établissant des dispositions en vue du renforcement de la responsabilité budgétaire et de l'orientation budgétaire à moyen terme dans les États membres.

Cependant, la résolution adoptée le 23 juin dernier par l'Assemblée nationale révèle que l'inscription du TSCG dans le droit de l'Union est loin d'être simple. On y lit notamment, au point 15 : « La proposition de la Commission européenne n'est pas consensuelle et son adoption est, aux yeux de certains États membres, compromise par d'importants obstacles juridiques ; [l'Assemblée nationale] invite, par

conséquent, la Commission européenne à envisager des options alternatives pour renforcer le Mécanisme européen de stabilité dans l'hypothèse, fort probable, où l'unanimité exigée ne serait pas atteinte. »

Ensuite, au point 16, l'Assemblée nationale « considère, dans cette perspective, que le renforcement du Mécanisme européen de stabilité pourrait se faire *via* une révision du traité intergouvernemental qui l'instaure et souhaite qu'une réflexion soit engagée pour doter ce mécanisme d'instruments et de pouvoirs préventifs de gestion des crises ».

La non-réalisation de son article 16 fait-elle tomber le TSCG ? C'est la lecture faite par M. Mélenchon, et que partage M. Laurent. Ce n'est pas la mienne. Il me semble que la non-réalisation de l'article 16 est surtout révélatrice des difficultés de la construction européenne, notamment sur le plan économique, dans un contexte de croissance économique atone.

Comme je parviens à la conclusion que le TSCG n'est pas caduc, la question du groupe CRCE, de mon point de vue, devient absurde. Cependant, je rappellerai simplement que, si de telles règles de gouvernance n'étaient pas érigées et si chaque pays de l'Union avait des politiques budgétaires irresponsables, nous serions bien vite rattrapés par un principe de réalité : la réalité des marchés. (*Exclamations ironiques sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

**Mme Laurence Cohen.** C'est déjà le cas !

**Mme Christine Lavarde.** Les règles du TSCG sont là pour protéger la zone euro et non pas pour la livrer aux marchés, voire au FMI.

Les partis extrêmes, de droite comme de gauche (*Protestations sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*),...

**Mme Laurence Cohen.** Ça, c'est nul !

**Mme Christine Lavarde.** ... tels des adolescents en quête de sens, parlent beaucoup d'autonomie, de souplesse, de liberté.

**Mme Éliane Assassi.** Cela n'a pas l'air de vous toucher, vous...

**Mme Christine Lavarde.** À mon tour de vous poser une question : quelle serait la liberté d'un pays asphyxié par la dette ou soumis à l'hyperinflation ? Les exemples contemporains nous montrent qu'un mauvais TSCG vaut mieux qu'un défaut de paiement sur la dette.

**M. le président.** Il faut conclure, ma chère collègue.

**Mme Christine Lavarde.** La Grèce n'a pas sombré ; le Venezuela ne peut pas en dire autant ! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains. – Protestations sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

**Mme Laurence Cohen.** Vous aurez une mauvaise note !

**Mme Éliane Assassi.** Recalée à l'oral !

**M. Éric Bocquet.** Et pas de rattrapage !

**M. le président.** La parole est à M. Richard Yung.

**M. Richard Yung.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je rends hommage à la leçon de droit qui vient de nous être délivrée par Mme Lavarde. N'étant pas juriste, je n'avais pas d'opinion très arrêtée sur la caducité ou la non-caducité du TSCG. Je me suis surtout dit que, derrière le problème de l'éventuelle caducité, il y avait

une vraie question : quelle est notre attitude à l'égard de l'Europe, de l'intégration européenne, de l'union économique et financière ?

C'est de cette question que nous voulions parler, et je vous remercie d'ailleurs d'avoir demandé l'inscription à l'ordre du jour de ce débat, sur lequel nos positions divergent sans doute.

À l'approche des élections européennes, qui auront lieu dans moins de trois semaines, il est intéressant d'avoir ce débat, auquel le pays participera le moment venu, en exprimant son opinion par son vote.

**M. Pierre Laurent.** Ce n'est pas la question !

**M. Richard Yung.** Les conditions économiques de 2019 me paraissent très différentes de celles que nous connaissions en 2012. Il nous faut donc réfléchir aux éventuelles propositions de modifications du TSCG ou du dispositif général en fonction de cette nouvelle scène économique.

Pour ma part, je ne pense pas que le TSCG ait privé les États de leur autonomie budgétaire. Nous avons eu ce débat en 2012, au moment de la transposition du traité. Je vous le rappelle, le Conseil constitutionnel a considéré que celui-ci « n'a procédé à aucun transfert de compétences en matière de politique économique et budgétaire. » Voilà une décision qui est claire !

Le traité a-t-il ouvert la voie à l'austérité budgétaire ? Je ne le pense pas non plus. Selon moi, nos dépenses publiques, dont la maîtrise passe non par des coupes brutales, mais par le ralentissement de leur croissance en volume, évoluent conformément aux engagements que nous avons pris. On voit d'ailleurs que nous ne sommes pas dans une période d'austérité budgétaire.

Les résultats sont, en revanche, plutôt positifs. En effet, nous avons créé 600 000 emplois en deux ans, et les investissements productifs sont en forte hausse, comme le patronat l'a indiqué la semaine dernière. De plus, notre déficit est ramené sous la barre de ces fameux 3 %, même si nous ne faisons pas preuve de fétichisme à cet égard. Nous avons été au-dessus de ce pourcentage ; nous sommes aujourd'hui au-dessous. Il existe un « objectif à moyen terme », et c'est ce chemin qu'il faut suivre.

En revanche, l'ensemble du dispositif est devenu tellement compliqué que plus personne n'y comprend rien. Nous avons, en sus du TSCG, le pacte de stabilité, auquel s'ajoutent le *six pack* et le *two pack*... Absolument plus personne ne s'y retrouve ! Je pense donc que l'une des premières choses à faire est de réécrire l'ensemble de ces dispositions de façon claire. En effet, la démocratie ne se porte pas bien lorsque ni les parlementaires, ni les économistes, ni l'opinion publique ne comprennent ce que l'on fait.

De plus, la mise en œuvre de ces dispositions est sujette à erreur. Nous l'avons vu notamment à propos du calcul du solde structurel : elle a donné lieu à une longue discussion, qui n'est pas encore close.

L'économiste Jean Pisani-Ferry déplore que l'objectif d'un déficit structurel à zéro empêche les gouvernements de profiter des taux d'intérêt durablement bas, qui sont ceux d'aujourd'hui, pour financer les investissements économiquement rationnels et utiles aux générations futures. Aujourd'hui, c'est le moment d'acheter une maison, puisque les taux d'intérêt sont à 1 %. Il en va de même pour le Gouvernement, qui devrait donc aller dans cette voie.

Un certain nombre d'économistes allemands et français ont proposé de substituer aux règles actuelles une règle unique fondée sur le taux de croissance des dépenses publiques. Autrement dit, on oublierait le fétichisme des 3 %, auquel succéderait un taux de croissance du PIB, par rapport auquel les dépenses publiques devraient se cadrer. Ce sujet mérite, à mon sens, d'être débattu, ce qui nous conduirait à nous interroger sur une modification du TSCG.

Les mêmes économistes proposent que les États en déficit par rapport à l'objectif à moyen terme émettent, dans un certain nombre de cas, ce qu'on appelle des « obligations juniors », c'est-à-dire dont le degré d'appel est moins important que les autres éléments de l'actif.

Enfin, le vrai débat porte sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Nous avons proposé la mise en place d'une union budgétaire reposant non seulement sur la surveillance des politiques budgétaires nationales, mais aussi sur la solidarité.

Le ministre passe beaucoup de temps à essayer de convaincre ses partenaires. L'Allemagne semble avoir évolué de façon positive, acceptant le principe de la création d'un budget pour la zone euro, qui permettrait aux États membres de financer les investissements d'avenir et de mieux résister aux chocs macroéconomiques. Cependant, cette proposition n'est pas approuvée par tous les Européens. Elle se heurte à l'hostilité d'un certain nombre de pays, notamment scandinaves, qui sont favorables à la réduction des dépenses et des risques.

La campagne des élections européennes me paraît le moment propice pour mener ces débats et observer quelles réponses les pays apportera à ces questions. (*Applaudissements sur les travées du groupe La République En Marche et du groupe Les Indépendants – République et Territoires, ainsi que sur des travées du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen.*)

**M. le président.** La parole est à M. François Bonhomme.

**M. François Bonhomme.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, il y a maintenant plus de sept ans, le 2 mars 2012, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union européenne a été signé. Par ce traité, vingt-cinq des vingt-huit États membres de l'Union européenne se sont engagés, et engagés librement, de manière souveraine, à respecter des règles de discipline budgétaire.

Il est tout particulièrement important de s'attarder sur l'essence même de ce traité, car je note avec regret que certains confondent encore, sans doute délibérément, austérité et discipline. Je reviendrai sur ces deux concepts un peu plus tard, car il convient, avant tout, de rappeler quels ont été les germes de ce traité et quelles en sont les ambitions.

Le TSCG entend astreindre les États de la zone euro qui en sont signataires à financer leurs dépenses par leurs recettes, afin de limiter le recours à l'emprunt. Ce traité est la contrepartie logique des interventions de la Banque centrale européenne, la BCE, qui ont permis d'éviter l'éclatement de la zone euro.

Dans le contexte de la crise économique que nous avons connue et que nous connaissons, les États membres ne sont pas parvenus à respecter les règles strictes prévues par le pacte de stabilité et de croissance adopté en 1997 en vue de la création de l'euro, le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Ils se sont livrés à des

excès d'endettement et de déficits préjudiciables à l'ensemble de la zone euro, outrepassant, somme toute, la limite des 3 % de déficit autorisé et ce, plusieurs années durant.

Aussi, en 2011, ce nouveau traité est venu proposer des règles communes de gouvernance économique et budgétaire, afin de veiller à ce que les pays soient contraints de s'astreindre à une certaine discipline budgétaire. Le TSCG prévoit également une coordination et une convergence des politiques économiques. Les États concernés sont tenus de communiquer leurs plans nationaux d'émissions de dette publique et de s'assurer que les grandes réformes économiques qu'ils entendent réaliser sont débattues au préalable et, au besoin, coordonnées.

Par conséquent, en son article 1<sup>er</sup>, le TSCG prévoit logiquement que les parties contractantes « conviennent, en tant qu'États membres de l'Union européenne, de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale ».

En contrepartie d'une solidarité financière, le pacte budgétaire européen introduit une règle d'or, qui engage les États signataires à ce que la situation budgétaire de leurs administrations publiques soit « en équilibre ou en excédent ».

Ce rappel historique me semble nécessaire pour notre discussion. En effet, il est important de le rappeler, le TSCG est avant tout venu en réponse à la crise de la zone euro. Cela permet de garder à l'esprit que le volet « responsabilité » dont il est porteur revêt une importance primordiale.

Cette responsabilité est indispensable, car chacun sait que l'un des risques majeurs de la zone euro est de voir poindre des politiques budgétaires tout à fait insoutenables.

La discipline est indispensable au fonctionnement de l'Union européenne. *A contrario*, vouloir s'extraire du TSCG, c'est avant tout prendre le risque d'ouvrir la porte à des politiques budgétaires insoutenables et, à terme, à l'implosion des banques, à une nouvelle crise économique et à l'explosion de la zone euro. Voilà le véritable risque et l'enjeu qui nous occupe!

En outre, ces règles économiques ne tombent pas du ciel. Il ne s'agit pas d'un artefact créé de toutes pièces. Au-delà des notions de discipline et de sérieux économique, indépendamment du contexte dans lequel elles sont apparues, ces règles ont une raison d'être en elles-mêmes, à savoir l'interdépendance entre les États membres. Nous sommes liés les uns aux autres, que nous le voulions ou non ; et, en l'espèce, nous le voulons.

En effet, quand bien même les règles du TSCG seraient caduques, les marchés financiers viendraient nous rappeler, sans doute douloureusement, à cette réalité de l'interdépendance entre les États.

Enfin, présenter le TSCG comme un carcan ou un instrument de servitude obligeant les États à s'appliquer une austérité permanente et généralisée n'est pas conforme à la réalité de ce traité. En effet, d'aucuns ne pourront nier que le TSCG a eu pour résultat non de renforcer, mais d'assouplir, *de facto*,

le pacte de stabilité. Bien qu'il ne l'ait pas modifié, le TSCG a introduit des règles qui sont plus souples et, surtout, qui sont définies en termes de solde structurel.

Permettez-moi, à ce titre, de souligner que les notions de TSCG et de politique budgétaire expansionniste ne sont pas incompatibles. Le TSCG oblige à l'équilibre ; il ne condamne pas à l'austérité.

Aussi, mes chers collègues, l'argument d'une certaine frange de la gauche – force est de lui reconnaître une certaine constance, fût-ce dans l'erreur –, qui consiste en l'équation « Europe égale austérité », ne prend pas avec le TSCG. À ceux qui nous opposent ce qu'ils considèrent comme le dogme de l'austérité, je rappelle que les dérives budgétaires nationales créent des crises, et qu'il nous incombe à tous de faire preuve d'intelligence budgétaire et de responsabilité.

C'est à cette responsabilité que nous rappelle le TSCG. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Olivier Dusopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je souhaite tout d'abord remercier tous les orateurs qui sont intervenus dans ce débat de la qualité de leurs interventions : M. Leconte, du rappel historique des différents engagements pris par la France sur la scène européenne avec ses partenaires ; M. Yung, de son illustration de l'autonomie et de la souveraineté des politiques nationales en matière budgétaire ; Mme Lavarde, d'avoir développé un certain nombre d'arguments juridiques sur la question de la caducité.

Au début de cette intervention, permettez-moi peut-être d'exprimer ma réserve sur l'intitulé du débat.

**Mme Éliane Assassi.** Ce n'est pas ce que nous avons demandé !

**M. Olivier Dusopt, secrétaire d'État.** Je vais y venir, madame la présidente ! Je voulais, disais-je, exprimer ma réserve sur l'intitulé du débat, car il sous-entend que la signature du traité de stabilité en 2012 aurait *de facto* privé les États signataires de leur autonomie, voire de leur souveraineté budgétaire.

J'exprime cette réserve, justement en écho, madame la présidente, aux propos de M. Laurent. Celui-ci a souligné tout à l'heure, dans une intervention dont je veux saluer la qualité, qu'un certain nombre de dispositions du traité n'ont pas été inscrites dans la loi organique, me laissant penser que lui-même répondait par la négative à la question de la souveraineté liée à la signature ou non du TSCG.

Nous estimons que les États parties au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ont choisi, en mars 2012, et en pleine indépendance, au-delà des avis exprimés alors par telle ou telle force politique de leurs pays respectifs, de signer ce traité, car il leur a semblé que cela répondait à leurs intérêts.

Il ne s'agissait en aucun cas de renoncer à notre souveraineté budgétaire – laquelle est pleinement exercée par le Parlement –, mais bien de coordonner nos décisions au sein de la zone euro. Au sein de celle-ci, la coordination des politiques budgétaires nous paraît essentielle. La politique budgétaire d'un pays a des conséquences sur tous les autres membres de l'union monétaire. Un pays qui a sa propre



monnaie ne peut pas faire ce qu'il veut sur le plan budgétaire, car il est très vite rattrapé par l'évolution de sa monnaie, laquelle agit comme une corde de rappel très forte.

Nous avons connu cela à de nombreux moments, avec le franc au début des années 1980 et encore en 1992 et 1993. Désormais, l'union monétaire nous en protège, avec comme contrepartie la nécessité d'éviter des comportements désordonnés ou non coopératifs.

La convergence des taux d'intérêt au sein de la zone euro nous permet de nous endetter à bas coût. C'est évidemment un autre avantage souligné par beaucoup d'entre vous. Sous la réserve que nous savons, c'est-à-dire que si un pays abuse de cette possibilité, il peut provoquer une crise globale de la zone euro, laquelle peut se déclencher brutalement, en suscitant une instabilité financière dans toute la zone monétaire, comme ce fut le cas lors de la crise grecque. Les règles budgétaires communes représentent, de ce point de vue et selon nous, une protection pour tous les États.

Ce cadre commun dont nous nous sommes dotés est aussi utile sur le plan strictement national. En effet, peut-être l'aurions-nous fait indépendamment de notre engagement, mais force est de constater que ce traité nous a conduits à renforcer notre Haut Conseil des finances publiques, le HCFP, et notre programmation pluriannuelle des finances publiques.

Cela donne ainsi plus de crédibilité et de vision à moyen terme sur nos comptes publics. Cela participe pleinement du bon fonctionnement de notre démocratie, car le Parlement peut se prononcer en connaissance de cause sur la base d'informations solides et transparentes.

De plus, la logique du traité, qui consiste à maîtriser la dette publique, mais en tenant compte de la situation économique, est efficace. Nous devons faire plus d'efforts quand la croissance est bonne, mais aussi pouvoir relâcher la contrainte en cas de ralentissement marqué de la conjoncture économique. C'est précisément ce que vise le TSCG, qui repose sur des objectifs calculés en « structurel ».

La question qui se pose à travers votre débat demandé par le groupe CRCE, et que j'ai entendue dans certaines de vos interventions, est la suivante : quelle politique budgétaire devrait être menée pour la France si le TSCG n'existait pas, si l'on retenait les arguments de MM. Laurent et Wauquiez sur la caducité du TSCG ou si l'on considérerait sa disparition ?

Au risque de décevoir les auteurs du débat, ma réponse est la suivante : la politique budgétaire resterait la même que celle que nous menons actuellement. (*Exclamations sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

**M. Pierre Laurent.** Donc, on ne change rien !

**Mme Esther Benbassa.** Tout va très bien, madame la marquise !

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** L'application du traité ne nous conduit aucunement à une politique budgétaire qui serait inadaptée ou contrainte.

Les mesures que le Gouvernement a prises récemment en sont l'exemple ou la démonstration. Nous conservons une large capacité d'action au niveau national pour tenir compte des circonstances propres à notre situation. Ainsi, la politique que nous conduisons montre que nous pouvons nous adapter, tout en visant notre objectif de réduction de la dette.

Notre stratégie budgétaire de tenue des comptes publics et de baisse de la dette a été définie d'abord parce qu'elle est, à nos yeux, bonne pour notre pays, et non pas eu égard au traité qui nous engage. Nous considérons – je sais que beaucoup ici partagent cette idée – qu'une dette trop élevée est néfaste pour nos concitoyens, et cela pour au moins trois raisons.

Tout d'abord, les dépenses afférant au service de la dette sont autant d'argent public qui pourrait servir au financement des services publics ou à des investissements favorables à la croissance de long terme.

Ensuite, une dette trop élevée peut conduire à une perte de souveraineté si la confiance des marchés n'est plus là. Grâce à notre sérieux budgétaire, nous avons la confiance des marchés. Si tel n'était plus le cas, nous devrions payer beaucoup plus cher notre dette. Cela signifierait moins de crédits budgétaires dévolus aux services publics pour nos concitoyens, car il nous faudrait lever des financements rendus nécessaires sur les marchés. Nous serions dans la main des investisseurs, ce que nous ne souhaitons pas.

Enfin, au risque d'énoncer une évidence, une dette trop élevée est un fardeau pour les générations futures. Nous ne voulons pas laisser à nos enfants la charge des dépenses que nous faisons aujourd'hui.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je suis, comme nombre d'entre vous, un élu local. J'ai été maire de ma commune pendant près de dix ans et, comme tous les élus locaux, je sais – et nous savons tous – que si nous ne maîtrisons pas nos comptes publics, nous nous privons de toute marge de manœuvre en cas de crise ou tout simplement en cas de besoin.

Je l'ai fait dans ma propre commune, en réduisant les dépenses de fonctionnement sans remettre en cause la qualité des services rendus – ceux-ci ont même été renforcés. Je l'ai fait aussi en réduisant de moitié la dette, tout en augmentant très fortement les investissements. Cette expérience n'est pas isolée, je le sais, et je crois que, traité ou non, nous sommes nombreux à former le vœu d'une situation identique pour les comptes nationaux.

En conclusion, pour revenir à notre débat national et européen d'aujourd'hui, le Gouvernement que je représente devant vous porte la conviction qu'une stratégie de réduction de l'endettement public est une stratégie de protection de l'autonomie budgétaire du pays. J'ai en tête des exemples récents, tel celui de l'Italie, dont la charge d'intérêt est si élevée que le poids de sa dette croît mécaniquement, en dépit d'excédents budgétaires primaires hors charge d'intérêt, et qui, sous la pression d'une montée des taux d'intérêt, a dû amender substantiellement sa stratégie budgétaire.

Par ailleurs, nous considérons que la stratégie de réduction du déficit et de la dette choisie par le Gouvernement nous permet d'endiguer la hausse constante de la dette grâce aux efforts budgétaires que nous déployons quotidiennement. Notre cap reste celui d'une réduction de l'endettement et du déficit d'ici à la fin du quinquennat. Cet objectif est partagé par nombre d'entre vous – je l'ai entendu dans les interventions de M. Yung, de Mme Mélot, de M. Bonhomme et de M. Gabouty qui nous ont appelés à cette vigilance.

Cette réduction de la dette et du déficit passe par un effort sur la dépense publique en ciblant les endroits où des économies sont possibles, notamment grâce aux nouveaux outils numériques, mais pas seulement.

Ces efforts ne doivent pas se faire au détriment des investissements publics qui sont essentiels à la croissance de long terme et donc à la soutenabilité des finances publiques – c'est là le rôle du grand plan d'investissement. Ils ne doivent pas se faire non plus au détriment de la qualité des services publics. Tel est le sens des engagements pris par le Président de la République pendant sa campagne de 2017, comme il y a encore quelques jours, lorsqu'il a tiré les conclusions du grand débat.

Il nous faut appliquer un nouveau modèle budgétaire : moins de dépenses publiques et de dette, moins de prélèvements obligatoires, mais plus de soutien à l'investissement et à l'innovation. Notre objectif reste de réduire le poids des dépenses publiques de près de 3 points en équivalent PIB sur le quinquennat et de réduire de plus de 1 point celui des prélèvements obligatoires.

Au-delà des efforts de consolidation budgétaire, une stratégie de renforcement des finances publiques doit aussi s'appuyer sur des leviers de renforcement de la croissance et de l'efficacité de l'action publique.

La baisse des dépenses publiques doit donc aller de pair avec des réformes structurelles. Il faut attaquer les problèmes sociaux à la racine, plutôt que de traiter systématiquement leurs symptômes. C'est tout le sens du travail que le Gouvernement mène actuellement, en proposant des réformes dans différents domaines, l'éducation et la formation, l'emploi, l'action et la fonction publique. J'aurai l'honneur de vous présenter dans quelques semaines un texte sur ce sujet.

Vous le voyez, et c'est peut-être là le point de divergence majeur avec le groupe CRCE, notre trajectoire de finances publiques est d'abord dictée par les impératifs propres à notre économie.

De ce point de vue, je le répète, le traité de 2012 ne nous empêche nullement de conduire la politique budgétaire qui nous semble la plus adaptée pour la France. Au contraire, il nous a permis de renforcer notre cadre budgétaire pour plus de transparence et, finalement, de donner plus de crédibilité à nos comptes publics. Il nous permet aussi, et peut-être surtout, de mieux coordonner les politiques budgétaires de la zone euro, ce qui est absolument nécessaire au bon fonctionnement d'une union monétaire. (*Applaudissements sur les travées du groupe La République En Marche, du groupe Les Indépendants – République et Territoires et du groupe Union Centriste.*)

**M. le président.** Nous en avons terminé avec le débat sur le thème « La caducité du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union européenne rendra-t-elle une autonomie budgétaire aux États membres ? »

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à quatorze heures trente.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à onze heures cinquante, est reprise à quatorze heures trente, sous la présidence de M. Jean-Marc Gabouty.*)

## PRÉSIDENTE DE M. JEAN-MARC GABOUTY

vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

3

## SYNERGIES ENTRE LES CONSEILS MUNICIPALS ET COMMUNAUTAIRES

### Adoption d'une proposition de loi dans le texte de la commission modifié

**M. le président.** L'ordre du jour appelle, à la demande du groupe Les Indépendants – République et Territoires, la discussion de la proposition de loi tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires, présentée par M. Alain Marc et plusieurs de ses collègues (proposition n° 285, texte de la commission n° 471, rapport n° 470).

Dans la discussion générale, la parole est à M. Alain Marc, auteur de la proposition de loi.

**M. Alain Marc, auteur de la proposition de loi.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous avons tous, au sein de cet hémicycle, le souci d'une bonne administration locale.

Si le nouveau mode de désignation des conseillers communautaires, dessiné par la réforme de 2013, est dans l'ensemble satisfaisant, certaines difficultés demeurent toutefois pour ce qui est de la représentation.

En effet, les conseils municipaux ont perdu la faculté de remplacer leurs délégués au sein des conseils communautaires en cours de mandat : les conseillers communautaires sont élus pour la même durée que les conseillers municipaux et renouvelés intégralement à la même date que ceux-ci.

Avant la réforme de 2013, un conseil municipal pouvait, à tout moment, remplacer les délégués qu'il avait désignés. La perte de cette possibilité peut provoquer des dysfonctionnements en cas de dissensions entre le conseil municipal et les représentants de la commune au conseil communautaire.

Je pense, par exemple, aux difficultés qui peuvent survenir à la suite d'un changement de la majorité municipale, mais aussi lorsqu'un nouveau maire prend ses fonctions en cours de mandat – en cas de décès ou de démission de son prédécesseur – alors qu'il n'est pas membre du conseil communautaire.

Ces difficultés se posent aussi bien dans les communes de moins de 1 000 habitants que dans les communes plus peuplées, puisqu'une modification de l'ordre du tableau municipal en cours de mandature n'a pas pour effet de mettre fin au mandat des conseillers communautaires en exercice.

Il peut également arriver que le maire, même s'il le souhaite, ne siège pas au conseil communautaire. En effet, dans les communes de 1 000 habitants et plus, rien n'oblige le conseil municipal à élire le maire parmi les conseillers municipaux qui ont également été élus au conseil communautaire, ni même parmi ceux qui y ont été candidats ; nous en avons des exemples. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, si le maire élu au début de la mandature

devient nécessairement conseiller communautaire, sauf s'il ne le souhaite pas ou s'il démissionne de ce mandat, il n'en a pas de même de ses éventuels successeurs.

Afin de renforcer l'indispensable coordination entre les communes et leurs groupements à fiscalité propre, il est apparu nécessaire d'apporter des ajustements au mode de désignation des conseillers communautaires issu de la loi du 17 mai 2013, qui a privé les conseils municipaux de la prérogative consistant à élire les représentants de leur commune auprès de l'EPCI à fiscalité propre auquel celle-ci appartient.

La proposition de loi tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires, que je suis heureux de vous présenter, a précisément pour objectif de résoudre les difficultés issues de la réforme du mode de désignation des conseillers communautaires adoptée en 2013.

Pour ce qui est des communes de 1 000 habitants et plus, leur représentation au sein des conseils communautaires serait désormais assurée, d'une part, par le maire, sauf si, à la demande de celui-ci, le conseil municipal décidait de désigner un autre de ses membres et, d'autre part, par des conseillers communautaires élus en même temps que les conseillers municipaux au suffrage universel direct, selon le système de fléchage aujourd'hui en vigueur.

Plus précisément, les électeurs d'une commune seraient appelés à élire un nombre de conseillers communautaires correspondant au nombre total de ceux qui sont impartis à la commune, mais le maire, s'il n'avait pas été élu conseiller communautaire au suffrage universel direct, prendrait la place du dernier candidat de même sexe élu conseiller communautaire sur la même liste que lui ou, le cas échéant, du seul candidat élu sur cette liste. À la demande du maire, le conseil municipal pourrait cependant désigner un autre de ses membres pour siéger au conseil communautaire à sa place.

Le sujet est très technique, je l'avoue, mais il est très important, puisque nous avons relevé, hélas, au cours de la mandature qui s'achève, de nombreuses situations qui ont suscité du désarroi au sein des conseils municipaux, notamment parce qu'un nouveau maire n'a pas la possibilité de siéger au conseil communautaire.

Par ailleurs, le conseil municipal pourrait à tout moment procéder au remplacement d'un conseiller communautaire par un autre conseiller municipal du même sexe et ayant figuré sur la même liste de candidats au conseil communautaire, sous réserve qu'au moins un conseiller municipal ayant figuré sur cette liste le demande. Cette condition a pour objet de prévenir d'éventuelles pressions de la majorité sur des conseillers communautaires : la demande devrait être faite par un colistier du conseiller à remplacer.

Afin de faciliter le remplacement de conseillers communautaires en cours de mandature, il est également proposé d'augmenter le nombre de candidats sur les listes. Aujourd'hui, les listes pour le conseil communautaire doivent comporter un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir, augmenté d'une unité, si ce nombre est inférieur à cinq, et de deux, dans le cas contraire.

L'article 5 de la proposition de loi initiale prévoyait que le nombre de candidats supplémentaires puisse être porté à deux ou trois, selon le cas ; cela reste facultatif.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires continueraient à être désignés dans l'ordre du tableau du conseil municipal, mais celui-ci pourrait à tout moment, par délibération motivée, remplacer un conseiller communautaire par un autre de ses membres pour la durée de son mandat restant à courir.

Enfin, l'article 6 procédait à diverses coordinations dans le code électoral et le code général des collectivités territoriales.

Je me félicite de ce que M. le rapporteur, Dany Wattebled, ait partagé les objectifs de cette proposition de loi, tout en affinant son dispositif, avec l'aide des membres de la commission et de mes chers collègues.

La commission a ainsi approuvé le relèvement facultatif du nombre de candidats supplémentaires sur les listes de candidats au conseil communautaire dans les communes de 1 000 habitants et plus, prévu à l'article 5, en portant leur nombre maximal à quatre dans les communes élisant au moins cinq conseillers.

Plusieurs autres modifications ont été apportées au régime électoral des conseillers communautaires, dont la suppression de l'incompatibilité entre le mandat de conseiller communautaire et l'exercice d'un emploi salarié auprès d'une commune membre.

Par ailleurs, dans le même objectif de renforcement des synergies entre conseils municipaux et communautaires, la commission a prévu l'institution d'une conférence consultative des maires dans les communautés de communes et d'agglomération, ainsi que dans les communautés urbaines, à titre obligatoire dès lors que 30 % des maires des communes membres en feraient la demande.

Elle a également entendu renforcer les attributions consultatives de la conférence métropolitaine des maires de la métropole de Lyon, chère à François-Noël Buffet.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, en tant que représentants des collectivités territoriales, nous avons tous constaté que lorsque les maires démissionnaient en cours de mandat ou, hélas, décédaient, les nouveaux maires n'étaient pas forcément conseillers communautaires.

Il est même arrivé que des maires ayant démissionné de leurs fonctions, mais étant restés conseillers communautaires, pour des raisons qui nous échappent, travaillent contre les intérêts de la commune dont ils sont pourtant les délégués. De tels faits ne devraient pas se produire !

Consolider la place des maires dans la gouvernance de l'intercommunalité apparaît primordial, puisque cet échelon a de plus en plus d'importance.

Par ailleurs, je souscris pleinement aux modifications ponctuelles apportées en commission, qui viennent compléter un texte qui se veut pragmatique.

C'est pourquoi je vous propose d'adopter cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Indépendants – République et Territoires, du groupe La République En Marche, du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen et du groupe Union Centriste, ainsi que sur des travées du groupe Les Républicains.*)

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

**M. Dany Wattebled, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président,



monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi que nous sommes appelés à examiner aujourd'hui porte la marque de l'esprit du Sénat.

C'est un texte inspiré par l'expérience de terrain, celle des élus locaux que nous sommes ou que nous avons été.

C'est le fruit d'un travail d'évaluation patient et méthodique de la législation. Nous savons en effet, au Sénat, qu'il ne suffit pas de voter des textes, mais qu'il faut se soucier de leur mise en œuvre et des effets qu'ils produisent. La fonction de contrôle et d'évaluation fait partie intégrante des missions constitutionnelles du Parlement.

C'est, enfin, un texte mesuré, dont les auteurs cherchent non pas à renverser la table ou à revenir sur les réformes votées au cours des années précédentes, mais à procéder aux ajustements qui apparaissent indispensables au vu de l'expérience acquise.

Chacun le sait dans cet hémicycle : le bon fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre nécessite une parfaite coordination entre les conseils municipaux et communautaires. Non seulement les communes doivent pouvoir faire entendre leur point de vue au sein des assemblées délibérantes des communautés qui les réunissent, mais il est indispensable que les maires et les conseils municipaux soient pleinement associés aux décisions prises à l'échelon intercommunal.

C'est, d'une part, une condition de la légitimité de l'action communautaire, car un EPCI n'est que l'émanation de ses communes membres ; c'est à l'échelle de la commune que le lien démocratique entre les citoyens et les élus reste le plus fort.

C'est, d'autre part, un gage de bonne administration locale, tant les compétences communales et intercommunales sont étroitement imbriquées.

Pendant plus d'un siècle, les délégués des communes au sein des assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale ont été désignés par leur conseil municipal.

La situation a changé depuis la loi du 17 mai 2013 et les élections de mars 2014. Il faut désormais distinguer entre les syndicats de communes, d'un côté, qui sont administrés par un comité syndical dont les membres sont élus par les conseils municipaux, et les EPCI à fiscalité propre, et de l'autre, qui sont administrés par un conseil communautaire dont les membres sont désignés selon des modalités qui diffèrent en fonction de la population de la commune.

En effet, dans les communes de 1 000 habitants ou plus, dont les conseils municipaux sont élus au scrutin de liste, les conseillers communautaires sont désormais élus au suffrage universel direct, en même temps que les conseillers municipaux et selon un système dit de fléchage qui établit une corrélation étroite entre les candidatures et les résultats aux deux élections.

En revanche, dans les communes de moins de 1 000 habitants, dont les conseils municipaux sont élus au scrutin uninominal, les conseillers communautaires sont des membres du conseil municipal, désignés dans l'ordre du tableau.

La réforme de 2013 est parvenue, dans l'ensemble, à un équilibre satisfaisant. Grâce aux apports du Sénat, le législateur a réussi à opérer une juste conciliation entre le principe, fixé en 2010, de l'élection des conseillers commu-

nautaires au suffrage universel direct dans la plupart des communes et la nécessité de maintenir un lien étroit entre les conseils municipaux et communautaires.

Certaines difficultés n'en demeurent pas moins.

En effet, en même temps que la prérogative consistant à élire leurs délégués au conseil communautaire, les conseils municipaux ont perdu la faculté de remplacer ceux-ci en cours de mandat. Cela peut provoquer des dysfonctionnements en cas de dissensions entre le conseil municipal et les représentants de la commune au sein du conseil communautaire, par exemple à la suite d'un changement de majorité municipale.

Il peut également arriver que le maire, même s'il le souhaite, ne siège pas au conseil communautaire. C'est le cas, en particulier, lorsqu'un nouveau maire est élu en cours de mandature.

La proposition de loi présentée par notre collègue Alain Marc et les membres du groupe Les Indépendants – République et Territoires a pour ambition de résoudre ces difficultés.

La commission des lois a souscrit aux objectifs recherchés, mais elle a estimé que certaines dispositions proposées se heurtaient à des problèmes de droit ou d'opportunité et méritaient donc d'être affinées.

En ce qui concerne les communes de 1 000 habitants et plus, la proposition de loi prévoyait initialement que leur représentation au sein des conseils communautaires serait désormais assurée, d'abord, par le maire, sauf si, à la demande de celui-ci, le conseil municipal décidait de désigner un autre de ses membres et, ensuite, par des conseillers communautaires élus en même temps que les conseillers municipaux au suffrage universel direct, selon le système de fléchage en vigueur aujourd'hui.

En outre, le conseil municipal aurait pu, à tout moment, procéder au remplacement d'un conseiller communautaire par un autre conseiller municipal du même sexe ayant figuré sur la même liste de candidats, à condition que l'un de ses colistiers le demande.

Nous avons constaté que ce dispositif aboutissait à faire coexister quatre catégories de représentants des communes de 1 000 habitants et plus dans les conseils communautaires, les uns désignés à qualité, les autres élus au suffrage universel direct ou indirect. Il ne nous a pas paru souhaitable que les conseillers communautaires d'une même commune puissent ainsi leur légitimité à des sources différentes.

Par ailleurs, la commission a estimé qu'il était juridiquement impossible d'accorder au conseil municipal la faculté de mettre fin, à tout moment et pour tout motif, au mandat d'un conseiller communautaire élu au suffrage universel direct. Une telle disposition aurait mis à mal l'effectivité du droit de suffrage garanti par l'article 3 de la Constitution. C'est pourquoi la commission a jugé préférable de s'en tenir sur ce point *statu quo*.

En revanche, pour faciliter les remplacements en cours de mandat, elle a accepté l'allongement des listes de candidats, qui pourraient ainsi comporter entre deux et quatre candidats supplémentaires en fonction du nombre de sièges à pourvoir.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, dont les conseillers communautaires sont désignés dans l'ordre du tableau, aucun principe constitutionnel n'interdit qu'il soit mis fin par anticipation au mandat de ces conseillers.

Là encore, la proposition de loi prévoyait que le conseil municipal puisse remplacer à tout moment un conseiller communautaire par un autre conseiller municipal de son choix.

La commission a estimé préférable de ne pas faire coexister deux catégories de délégués de ces communes, les uns désignés dans l'ordre du tableau, les autres élus par le conseil municipal.

C'est pourquoi elle a prévu qu'en cas d'élection d'un nouveau maire, pour quelque cause que ce soit, il sera procédé à une nouvelle désignation des conseillers communautaires de la commune dans l'ordre du tableau. De cette façon, le nouveau maire pourra siéger au conseil communautaire s'il le souhaite, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

Au-delà de la composition des conseils, la commission des lois s'est attachée à trouver d'autres moyens pour renforcer les synergies entre les communes et l'intercommunalité.

Suivant une proposition faite par notre collègue Mathieu Darnaud au nom de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale, la commission des lois a souhaité qu'une conférence des maires soit instituée dans l'ensemble des EPCI à fiscalité propre, dès lors que 30 % des maires en feraient la demande au cours des six mois suivant le renouvellement des conseils. Cette instance de concertation et de coordination entre les exécutifs locaux, qui n'est aujourd'hui obligatoire que dans les métropoles, a fait la preuve de son utilité.

Le cas de la métropole de Lyon mérite un examen particulier. En effet, comme vous le savez, cette métropole est non pas un EPCI, mais une collectivité territoriale à statut particulier. À compter de 2020, son conseil sera élu au suffrage universel direct lors d'une élection distincte des élections municipales. Les communes ne seront donc plus représentées en tant que telles au conseil métropolitain et certaines communes n'y enverront même aucun de leurs habitants.

Cette situation est paradoxale, car la métropole de Lyon exerce un grand nombre de compétences en lieu et place des communes et l'exercice de ces compétences exige une coordination étroite avec celles-ci.

C'est pourquoi, sur proposition de notre collègue François-Noël Buffet, la commission a prévu que seraient désormais soumis pour avis à la conférence métropolitaine des maires les actes les plus importants de la métropole et ceux qui se rapportent le plus étroitement aux compétences communales.

Enfin, la commission a adopté plusieurs amendements visant à clarifier le droit électoral ou à abroger des dispositions obsolètes, parmi lesquelles l'article 54 de la loi Maptam, que vous connaissez bien, ainsi qu'un amendement de notre collègue Jean-Pierre Grand tendant à supprimer l'incompatibilité entre l'exercice d'un mandat de conseiller communautaire et celui d'un emploi salarié auprès d'une commune membre, incompatibilité qui n'a pas de justification évidente.

Pour finir, je tiens à remercier Alain Marc d'avoir pris l'initiative de cette proposition de loi très bienvenue, que la commission des lois vous invite à adopter, mes chers collègues, dans la rédaction issue de ses travaux. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Indépendants – République et Territoires, du groupe La République En Marche, du groupe*

*du Rassemblement Démocratique et Social Européen et du groupe Union Centriste, ainsi que sur des travées du groupe Les Républicains.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Sébastien Lecornu**, *ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales.* Monsieur le président, monsieur le vice-président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, monsieur le sénateur Alain Marc, auteur de la proposition de loi que nous examinons cet après-midi, mesdames, messieurs les sénateurs, c'est la première fois que je me retrouve devant vous depuis la fin du grand débat national et de la grande tournée des maires lancée par le Président de la République.

C'est le 15 janvier dernier, dans le beau département de l'Eure, à Bourgtheroulde, que cette démarche a commencé. Comme vous le savez, les maires ont joué un rôle déterminant dans l'organisation du grand débat : 16 132 communes ont ouvert un cahier citoyen, et la moitié des réunions ont été organisées par des élus de la République, des élus locaux.

C'est important de le rappeler, car nombreux sont ceux qui, parfois dans cet hémicycle même, mais plus souvent à l'extérieur de cette enceinte, doutaient en décembre dernier de l'implication des maires dans l'organisation de ce grand débat. Or, bien évidemment, ceux-ci ont répondu présents !

Pendant ces trois mois, nous avons pu entendre des messages simples et clairs exprimés par plus de 5 000 élus que nous avons rencontrés. On pourrait les résumer ainsi : « Nous voulons plus de liberté, nous voulons moins de contraintes, faites-nous confiance et arrêtez de nous imposer un modèle toujours plus uniforme ! »

Lors de l'annonce des conclusions du grand débat, le Président de la République a montré qu'il avait entendu les préoccupations et les propositions formulées lors de ses différents déplacements.

À l'occasion de sa conférence de presse, il a clairement rappelé la légitimité que donne l'élection aux maires, confortant ainsi la place de la démocratie représentative.

Le Président de la République s'est aussi engagé à renforcer le rôle des maires, notamment en leur donnant un statut « digne de ce nom ». Nous aurons l'occasion d'y travailler dans les jours prochains, en lien, bien sûr, avec les nombreux travaux déjà menés par le Sénat.

**M. François Bonhomme.** Nous sommes impatients !

**M. Sébastien Lecornu**, *ministre.* Le Président de la République a également annoncé plusieurs chantiers de réformes, dont une nouvelle étape de décentralisation qui se veut plus adaptée à chaque territoire, selon trois principes clairs : responsabilité, lisibilité des compétences et cohérence du financement. Certes, il faut donner davantage d'autonomie aux élus locaux, mais il faut pour cela clarifier les compétences et les responsabilités de chacun : qui paie décide, mais qui décide assume.

Le Premier ministre a annoncé, il y a quelques jours, la méthode de travail qui serait suivie. Les associations d'élus et les parlementaires vont évidemment être consultés pour travailler sur l'ensemble des mesures détaillées par le chef de l'État.

D'ores et déjà, nous pouvons avancer sur certains chantiers, notamment, sur celui des irritants de la loi NOTRe, loi que j'ai combattue en tant que maire et président de conseil

départemental, et, plus généralement, sur tous les irritants qui concernent le couple communes-intercommunalité; ces irritants ont souvent été, il faut le reconnaître, au cœur des débats.

Monsieur le sénateur Alain Marc, votre proposition de loi est intéressante, car elle nourrit les réflexions actuellement menées. En effet, les sujets qui concernent les communes et les EPCI devront être discutés et des dispositions proposées et adoptées au plus vite, avant les élections municipales de l'année prochaine. Les élus de 2014 font partie d'une génération convalescente qui a connu des bouleversements majeurs dans l'organisation territoriale. À cela s'ajoutait, bien sûr, la baisse des dotations de l'État. Nous ne voulons pas reproduire cela. Il faut, au contraire, donner plus de visibilité aux élus en leur simplifiant le quotidien. Ce texte répond en très grande partie à cet objectif.

Je remercie d'ailleurs M. le rapporteur de son écoute; avec l'ensemble des membres de la commission des lois, il a considérablement fait évoluer la proposition de loi, et toujours en lien avec l'esprit du texte initial de M. Alain Marc.

Alors, quelle est la philosophie de cette proposition de loi? Je dirais qu'elle a pour premier objet de mieux associer la commune et l'intercommunalité. Elle vise, dans cet esprit, à créer des synergies entre communes et intercommunalités; elle constitue donc une première pierre de cet édifice.

En effet, comme vous l'avez très justement souligné, monsieur le rapporteur, le succès des EPCI réside avant tout dans la bonne coordination entre les conseils municipaux et les conseils communautaires. Nous avons tort de trop souvent opposer l'une à l'autre: en réalité, nous avons autant besoin de la commune que de l'intercommunalité. Mais leur relation doit véritablement fonctionner; il faut avouer que ce n'est pas toujours le cas.

Tout d'abord, la commune: l'EPCI doit être à son service, et non pas l'inverse. Le maire doit être pleinement associé à la décision et être informé de l'ensemble des décisions qui sont prises.

Ensuite, l'EPCI: il est parfaitement légitime, car toutes les compétences n'ont pas vocation à être assumées à l'échelon de la commune. Comment imaginer que les 1 258 EPCI de France soient organisés, gouvernés et gérés de la même manière? Ce serait absurde!

J'ai déjà eu l'occasion de le dire lors de l'examen de la proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, présentée par Mme Françoise Gatel, qui sera d'ailleurs examinée au mois de juillet par l'Assemblée nationale, comme nous nous y étions engagés. (*Exclamations d'impatience sur les travées du groupe Union Centriste et du groupe Les Républicains.*)

**M. Antoine Lefèvre.** Nous l'attendons!

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Soyez patients, mesdames, messieurs les sénateurs: les choses avancent!

Faisons confiance aux élus locaux pour imaginer des solutions intelligentes à l'échelle de leur territoire. Certains veulent des EPCI très intégrés, d'autres moins. C'est un choix local, et il me semble, en particulier au Palais du Luxembourg, que nous devons le respecter; sinon, nos paroles sur la liberté locale et la décentralisation seraient dupliques.

Au cours des dernières années, le mode de désignation des conseillers communautaires a fortement évolué. Les lois du 16 décembre 2010 et du 13 mai 2013 ont institué l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, comme vous le savez, mesdames, messieurs les sénateurs, dans les communes de plus de 1 000 habitants, alors qu'ils étaient auparavant désignés par les conseils municipaux. Vous n'ignorez pas non plus que, dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires sont désignés dans l'ordre du tableau.

Ces évolutions sont positives du point de vue de la démocratie; le Gouvernement n'entend pas revenir dessus. En revanche, on ne peut nier les excès de la loi NOTRe. Je le redis, j'ai largement combattu ce texte, en mon temps, comme élu local...

**M. François Bonhomme.** Nous n'en doutons pas!

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Mesdames, messieurs les sénateurs, je présidais alors le département de l'Eure; j'avais dit aux trois sénateurs de ce département que je ne comprenais pas que l'on puisse adopter ce texte, y compris sur la base d'un mauvais compromis en commission mixte paritaire. Je remercie ici publiquement MM. les sénateurs Hervé Maurey et Ladislas Poniatowski d'avoir voté contre la loi NOTRe plutôt que de l'avoir soutenue, même au prix d'un mauvais compromis.

**Mme Cécile Cukierman.** Ils ne sont pas les seuls!

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Je vous renvoie donc, concernant cette loi, à l'histoire politique, y compris à la mienne. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste et républicain.*)

La loi NOTRe, dans son excès, a permis la création d'EPCI XXL, qui ne respectaient pas toujours la géographie des bassins de vie – on peut le reconnaître, monsieur Sueur –, ni même, parfois, l'identité communale. C'est un fait! J'estime qu'on peut aujourd'hui s'accorder sur les effets de cette loi; à mes yeux, des ajustements sont désormais nécessaires.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Sans la droite, cette loi n'aurait pas été adoptée...

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Je dis simplement, monsieur Sueur, que quelques élus ruraux, dont j'étais, avaient alors déjà affirmé que le gigantisme ne faisait pas partie de notre identité politique française.

**M. André Reichardt.** Il faut changer alors!

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Je ne suis pas opposé aux grandes communes, s'il y a de la liberté; je l'ai dit à l'occasion de la discussion de la proposition de loi de Mme Gatel. En revanche, les grands cantons, les grandes intercommunalités et les grandes régions ne font pas partie de l'identité culturelle française; là aussi, j'ai pu m'exprimer de nombreuses fois à cette tribune sur ce sujet.

Des ajustements, monsieur Sueur, sont sûrement nécessaires aujourd'hui.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Ils le sont toujours!

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** C'est le sens de la proposition de loi de M. le sénateur Alain Marc. Que contient-elle précisément? Sans trop répéter ce qui a déjà été dit, je tiens à souligner que plusieurs dispositions de cette proposition de loi, telle qu'enrichie par les travaux de la commission, vont dans la bonne direction.



Tout d'abord, je salue la permission donnée aux maires des communes de moins de 1 000 habitants de siéger automatiquement – s'ils le souhaitent, bien entendu – au sein du conseil communautaire. Du fait des rebondissements de la vie politique locale – M. Marc l'a dit avec ses mots –, cela n'était pas toujours le cas. Nous aurions pu aller plus vite encore, ou en tout cas plus loin, en généralisant cette règle aux communes de plus de 1 000 habitants, mais cela pose un problème constitutionnel évident, comme l'a rappelé le président de la commission des lois, M. Philippe Bas, lors de l'examen du texte en commission.

De même, l'accroissement du nombre de conseillers communautaires remplaçants, porté à deux ou quatre, est un gage de souplesse permettant de pourvoir plus facilement aux démissions. Le Gouvernement y est donc favorable.

Ensuite, la possibilité pour un conseiller communautaire d'exercer un emploi salarié dans l'une des communes membres de l'EPCI est un changement plutôt positif. Là aussi, rien ne justifie à ce jour qu'une telle interdiction demeure.

Je souhaite m'arrêter quelques instants sur l'article 9, qui instaure une conférence des maires si 30 % de ceux-ci en font la demande dans les six mois qui suivent le renouvellement des assemblées délibérantes. C'est une excellente initiative !

Dans le cadre du grand débat national, les maires l'ont beaucoup dit : ils veulent être davantage associés à la gouvernance des intercommunalités, en particulier lorsqu'elles ont grandi à la faveur de la loi NOTRe. La création d'une instance dans laquelle chaque maire est présent va dans la bonne direction ; le Gouvernement la soutient complètement.

Toutefois, et nous en discuterons tout à l'heure lors de l'examen de l'amendement n° 12, le Gouvernement est attaché à ce qu'elle reste facultative et à ce que cette conférence dispose d'une organisation souple, pour éviter qu'en visant à faire le bien des élus locaux ce texte ne crée des contraintes supplémentaires, ce qui irait bien évidemment à l'encontre de ce que nous devons faire. Il faut permettre cette liberté, dans la souplesse et la confiance que nous devons toujours à nos collègues sur le terrain.

En revanche, mesdames, messieurs les sénateurs, deux dispositions introduites en commission constituent non pas des points de blocage à ce que le Gouvernement soit favorable à cette proposition de loi – je vous rassure tout de suite –, mais des points de vigilance qui devront faire l'objet d'une concertation importante avec les autres parties prenantes.

Il s'agit, d'une part, monsieur le sénateur Buffet, du renforcement de la conférence métropolitaine de la métropole de Lyon. Un amendement adopté en commission prévoit qu'elle se réunisse au moins deux fois par an, au lieu d'une, et qu'elle soit saisie obligatoirement pour avis dans certains cas. Indépendamment de notre appréciation sur le fond – je vous fais confiance –, il aurait sans doute été préférable de mener une concertation plus approfondie avec l'ensemble des parties prenantes, les communes, la métropole et les parlementaires, députés comme sénateurs, quelle que soit leur tendance politique. De plus, il paraît difficile de modifier le fonctionnement de la seule métropole de Lyon sans une réflexion plus globale sur l'ensemble des autres métropoles, pour que toutes soient dotées, s'il en est besoin, d'une conférence des maires.

Il s'agit, d'autre part, de la suppression de l'article 54 de la loi Maptam qui prévoyait l'élection des conseils métropolitains au suffrage universel direct dès 2020.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Ce n'est pas la même chose !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** C'est là un amendement de pure forme, le mode de scrutin devant être adopté avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019, mais cette question importante aurait sans doute mérité une concertation avec les métropoles et les associations d'élus concernées.

En conclusion, mesdames, messieurs les sénateurs, malgré ces quelques réserves, le Gouvernement est globalement favorable à l'esprit de cette proposition de loi, qui répond à des attentes exprimées par des élus locaux de terrain désireux de renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires.

Au-delà de la discussion que nous allons avoir dans un instant, de la qualité de laquelle je vous remercie d'emblée, je souhaite que la navette parlementaire soit l'occasion d'un travail partagé, recherchant, comme toujours, un bon équilibre entre souplesse territoriale et respect des grands principes qui nous animent. (*Applaudissements sur les travées du groupe La République En Marche, du groupe Les Indépendants – République et Territoires et sur des travées du groupe Union Centriste et du groupe Les Républicains.*)

**M. le président.** La parole est à M. Didier Marie. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain.*)

**M. Didier Marie.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes aujourd'hui appelés à examiner la proposition de loi tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires, déposée par Alain Marc, que je salue, et les membres du groupe Les Indépendants – République et Territoires.

À l'origine, cette proposition de loi affichait de louables intentions, en ce qu'elle cherchait à modifier à la marge les conditions de désignation des représentants des communes au sein des conseils communautaires pour consolider le lien entre les communes et l'EPCI auquel celles-ci appartiennent.

Toutefois, les modalités retenues par notre collègue étaient pour certaines discutables et pour d'autres contestables, notamment quand il s'agissait de remettre en cause le principe de l'élection des conseils communautaires au suffrage universel.

Le rapporteur a tenu compte de ce fait. Même si, par la voix du président de la commission des lois, il a manifesté une forme de sympathie pour le texte, il n'en a pas moins supprimé l'essentiel des dispositions, vidant cette proposition de loi de sa substance.

Ainsi, les articles 1<sup>er</sup> et 4, qui visaient à garantir la présence du maire d'une commune membre au sein du conseil communautaire, ont été supprimés. L'objet de ces articles nous paraissait pourtant légitime, en ce que la représentation d'une commune par son maire au sein d'une intercommunalité est essentielle pour porter la voix du territoire et peser à l'égard des autres communes membres. Pour autant, le rapporteur n'a pas voulu que coexistent, au sein du conseil communautaire des communes de 1 000 habitants et plus, des membres élus au suffrage universel direct – élus dans le cadre du fléchage –, d'autres désignés à qualités – le maire – et d'autres élus au suffrage universel indirect, notam-

ment le conseiller communautaire qui pourrait être élu parmi les conseillers municipaux dans l'hypothèse où le maire renoncerait à son siège de droit.

L'article 2 permettait à un conseil municipal d'une commune de 1 000 habitants et plus de remplacer à tout moment un conseiller communautaire, même élu au suffrage universel direct, par un autre de ses membres de même sexe ayant figuré sur la même liste de candidats au conseil communautaire. À raison, le rapporteur a estimé qu'une telle faculté porterait une atteinte manifestement disproportionnée aux conditions d'exercice du droit de suffrage garanti par l'article 3 de la Constitution. Mon groupe était lui aussi opposé à cet article, qui remettait en cause les principes du suivant de liste, de l'ordonnement de la liste, du fléchage, donc du vote des électeurs.

C'était une remise en cause grave et manifeste de la règle en vertu de laquelle un élu dont le siège devient vacant est remplacé par son suivant de liste direct. Cette règle vaut actuellement dans toutes les assemblées, sans exception. Une telle mesure aurait ainsi permis de piocher dans le vivier des conseillers municipaux, au mépris de l'ordonnement de la liste qui aura été soumis aux électeurs. On comprenait bien la logique poursuivie par l'auteur : remplacer un conseiller communautaire qui ne serait plus dans la ligne d'un groupe, en l'occurrence le groupe majoritaire, puisque celui-ci était le seul à même d'obtenir une majorité de suffrages au sein du conseil pour mettre en œuvre telle disposition. Il s'agissait donc de pouvoir récupérer son siège pour y placer un conseiller municipal plus en phase avec son groupe, ce que le système du suivant de liste ne peut garantir à coup sûr.

La remise en cause du suivant de liste pour répondre à des contingences politiques internes au groupe majoritaire n'est pas acceptable à nos yeux. Si un conflit survient entre la majorité du conseil municipal et les délégués communautaires et qu'il devient insurmontable, il existe une solution : la démission collective pour provoquer une nouvelle élection permettant au citoyen de trancher le différend. Au-delà des raisons politiques, on imagine très bien comment ce dispositif pourrait être utilisé pour contourner le système du suivant de liste en toute circonstance...

L'article 3, qui offrait cette même faculté aux communes de moins de 1 000 habitants, est, quant à lui, totalement réécrit. Le dispositif proposé dans le texte initial est supprimé et lui est substitué un mécanisme qui repose sur l'ordre du tableau.

Ainsi, en cas de cessation par le maire de l'exercice de ses fonctions, il sera mis fin au mandat des conseillers communautaires en exercice et procédé à une nouvelle désignation en fonction de l'ordre du tableau établi à la date de l'élection du nouveau maire et des adjoints. Ce dispositif semble ainsi plus satisfaisant.

On peut à ce stade s'interroger sur la pertinence du texte présenté par la commission, vidé du contenu de la proposition de loi initiale.

Des dispositions additionnelles ont été ajoutées par la commission. Certes, quelques-unes peuvent sembler intéressantes. Toutefois, ni réfléchies ni approfondies, elles sont non seulement sans lien avec le texte initial, mais, en plus, sans aucune cohérence entre elles. Quelle est la pertinence du seuil de 30 % qui rend obligatoire la conférence des maires ? Quel lien ce texte avait-il à l'origine avec la métropole de Lyon ?

Sur ce dernier point, mes chers collègues, laissez-moi vous faire part de mon plus grand étonnement. Pourquoi avoir fait de cette proposition de loi, sans rapport direct, un véhicule législatif pour la métropole de Lyon ? Il existe suffisamment de spécialistes de cette collectivité dans cet hémicycle pour travailler à un texte spécifique et complet sur le sujet. À mon sens, vous n'avez choisi ni le meilleur outil ni le bon moment. Nous resterons donc prudents sur les dispositions concernant la métropole de Lyon et attendrons de connaître le sort qui sera réservé aux amendements déposés par deux de nos collègues issus de ce territoire.

Enfin, de manière plus générale, chers collègues, quel est l'intérêt de légiférer maintenant sur ces sujets particuliers ?

Les lois Maptam et NOTRe, également votées par la majorité sénatoriale après accord en commission mixte paritaire, rappelons-le,...

**M. Pierre-Yves Collombat.** Eh oui, c'est comme cela !

**M. Didier Marie.** ... ont permis de grandes avancées, attestées par le rapport sénatorial sur leur mise en œuvre : la nouvelle organisation intercommunale en est un exemple.

Beaucoup d'intercommunalités ont déjà anticipé la nécessité d'avoir des moyens significatifs pour fonctionner et pour pouvoir contractualiser ensuite avec le département et la région. Il ne faut pas oublier qu'avant la loi NOTRe la taille de certains EPCI ne permettait à ces derniers ni de mettre en place des services supplémentaires à leur population ni d'avoir les moyens d'exercer les compétences stratégiques qui étaient pourtant les leurs.

Laissons ces lois produire tous leurs effets.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Ah oui ?

**M. Didier Marie.** En remettant en cause des pans entiers de ces textes ou des principes comme celui du fléchage, nous pourrions prendre le risque de déstabiliser un édifice qui a besoin de se poser et de respirer.

Permettez-moi de rappeler que le principe du fléchage ne coupe pas le lien entre la commune et l'intercommunalité. Il a été instauré par le Parlement pour que les électeurs sachent qui sera susceptible de siéger au sein de l'intercommunalité, dont les décisions sont de plus en plus importantes au regard des compétences dévolues à cet échelon des collectivités territoriales. Cela n'enlève rien au pouvoir de la commune !

En revanche, l'absence de tout contrôle démocratique sur l'intercommunalité est problématique en raison des compétences que celle-ci exerce. Le fléchage est un compromis qui respecte l'entité communale et la transparence nécessaire à la démocratie.

Si les lois Maptam et NOTRe méritent d'être clarifiées et perfectionnées, faisons-le par le biais d'un grand texte général et de fond.

**M. André Reichardt.** D'accord !

**M. Didier Marie.** Alors que la majorité dénonce régulièrement, et à juste titre, l'encombrement du calendrier parlementaire, voilà une proposition de loi devenue un mini-catalogue aux mesures éparées, quand, dans le même temps, le Sénat réalise des travaux importants pour évaluer l'impact des récentes réformes territoriales, revitaliser le rôle des communes, ajuster le fonctionnement des intercommunalités, créer un véritable statut de l'élu, etc. Les propositions de loi se succèdent et, me semble-t-il, loin d'être vecteurs de

simplification et de visibilité, risquent de semer la confusion, d'autant plus que, on le sait, nombre d'entre elles ont peu de chance de prospérer.

Concentrons-nous sur les travaux du Sénat, afin de perfectionner les lois existantes par une approche globale et approfondie. Laissons les collectivités souffler. Laissons les élus respirer. Faisons confiance à leur capacité d'adaptation et d'innovation et à leur intelligence collective.

Mon groupe a jugé qu'il n'était ni utile ni opportun de déposer nombre d'amendements sur ce texte. Nous avons entendu les annonces du Président de la République concernant les collectivités, confirmées à l'instant par M. le ministre. Nous attendons donc patiemment le dépôt d'un texte par le Gouvernement, que nous ne manquerons pas d'amender, de compléter, d'approfondir et de corriger si nécessaire. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain.*)

**M. le président.** La parole est à M. Stéphane Artano.

**M. Stéphane Artano.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je suis très heureux que le Sénat puisse étudier la proposition de loi d'Alain Marc – je tiens à le saluer – et du groupe Les Indépendants – République et Territoires qui nous invite, une nouvelle fois, à réfléchir sur le rôle et l'importance que nous souhaitons donner à l'intercommunalité. Éloignée pour certains, faille démocratique pour d'autres, cette dernière n'en reste pas moins un échelon devenu incontournable et incontestable pour les projets de territoire.

Si le fléchage mis en place par loi de 2013 est venu ajouter un lien démocratique aux EPCI à fiscalité propre en permettant l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, force est de constater que cela n'est pas suffisant pour légitimer l'intercommunalité.

Pour corriger les effets pervers des différentes lois de réforme territoriale, comme la loi NOTRe, le Sénat agit et agit bien. Je pense notamment à la proposition de loi discutée au mois de janvier dernier visant à assurer une plus juste représentation des petites communes au sein des conseils communautaires. Ce texte, en prévoyant un nouveau mode de calcul prenant en compte non plus seulement le nombre d'habitants, mais également le nombre de communes au sein de l'EPCI, permet une plus juste représentation des petites communes au sein de l'intercommunalité.

Soyons objectifs : nous ne serions certainement pas ici à débattre de ce texte si le fonctionnement de l'intercommunalité était toujours harmonieux et si l'esprit de coopération qui doit présider à ce fonctionnement n'avait pas été mis à mal par des regroupements forcés, par un agrandissement inconsidéré du périmètre de nombreux EPCI à fiscalité propre et par la multiplication des transferts de compétences obligatoires à leur profit.

Je tiens d'abord à saluer ce texte du groupe Les Indépendants – République et Territoires et le travail réalisé par Dany Wattedel en commission, qui a permis que nous soit soumis en séance un texte pondéré et satisfaisant.

La proposition de loi initiale, en prévoyant qu'un conseil municipal pouvait défaire en cours de mandat un conseil communautaire, créait deux catégories de délégués des communes au sein des intercommunalités. Cette disposition avait pour conséquence de porter une atteinte disproportionnée aux conditions d'exercice du suffrage inscrit à

l'article 3 de la Constitution en défaisant ce qu'avait fait le suffrage universel. Elle laissait également place à l'arbitraire du maire en cas de conflit avec des membres de sa majorité durant le mandat.

Ainsi, le *statu quo* proposé pour les communes de plus de 1 000 habitants me semble une bonne solution pour deux raisons.

Tout d'abord, dans ces communes, la prime majoritaire accordée à la liste arrivée en tête plus de la moitié des délégués à l'intercommunalité. Par ailleurs, les rares fois où le maire n'est pas en tête de cette liste, il est dans la grande majorité des cas parmi les suivants dans la liste et fait partie du conseil communautaire.

Nous le savons tous, la situation est tout autre pour les communes de moins de 1 000 habitants, et le maintien du régime actuel est alors davantage discutable. En effet, nous faisons face à une crise de vocation chez les maires. Eu égard aux contraintes qui pèsent sur eux, aux administrés plus exigeants, aux obligations toujours plus grandes, il n'est pas rare que nombre d'entre eux abandonnent leur fonction en cours de mandat. Monsieur le ministre, vous avez certainement entendu ces griefs au cours du grand débat. Souvent seuls représentants de leur commune à siéger à l'échelle de l'intercommunalité, les maires y sont remplacés en cas de démission par le suivant dans l'ordre du tableau, qui n'est pas toujours le nouveau maire. Cette situation ne poserait sans doute aucun problème si nombre des leviers de décision, mais également de financement n'avaient pas été transférés à l'échelon intercommunal.

Si tous les conseils municipaux, et pas seulement ceux de la ville-centre, avaient un lien plus étroit avec leur intercommunalité, nous ne débattrions pas non plus de cette nécessaire synergie entre les conseils municipaux et les conseils communautaires.

Le texte de la commission des lois, en particulier l'article 3 qui permet, en cas d'élection d'un nouveau maire, une nouvelle désignation des délégués au conseil communautaire, dans l'ordre du tableau nouvellement établi, garantira à l'avenir une présence du maire s'il le souhaite au sein de l'EPCI à fiscalité propre dont sa commune est membre. Nous y sommes favorables.

La disposition introduite en commission ouvrant la possibilité d'une conférence des maires sur demande d'au moins 30 % d'entre eux reçoit également notre approbation sur le principe. Il est important que ceux-ci puissent engager un débat sur tout sujet communautaire, dès qu'ils le souhaitent, à l'image de ce qui se pratique au sein des métropoles.

Néanmoins – vous l'avez évoqué, monsieur le ministre –, mon groupe présentera un amendement visant à reprendre la rédaction retenue lors de l'adoption de la proposition de loi relative à la représentativité des plus petites communes au sein des établissements publics de coopération intercommunale et proposée par ma collègue Maryse Carrère au mois de janvier dernier.

Vous l'aurez compris, mes chers collègues, de manière globale, le groupe du RDSE, attaché au rôle du maire au sein de l'intercommunalité, votera en faveur de la proposition de loi que nous examinons ce jour. (*Applaudissements sur les travées du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen et du groupe Union Centriste.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Françoise Gatel. (*Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste.*)



**Mme Françoise Gatel.** Monsieur le ministre, votre sagesse inspirante est digne de celle de la Haute Assemblée et nous ne manquerons pas d'être attentifs à toutes les promesses que vous nous avez faites aujourd'hui dans cet hémicycle.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Ça donne envie d'y siéger ! *(Sourires.)*

**Mme Françoise Gatel.** L'avenir peut réserver de bonnes surprises ! *(Nouveaux sourires.)*

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, non, le Sénat n'est pas l'ennemi de l'intercommunalité, comme on l'entend trop souvent. Cette maison est profondément attachée à l'efficacité de l'action territoriale qui est faite de proximité et d'efficacité.

Monsieur le ministre, comme nous, comme nos collègues signataires de cette proposition de loi, vous avez choisi agilité et coopération, alors que, en d'autres temps, d'autres ont préféré corseter, contraindre et uniformiser.

**M. Pierre-Yves Collombat.** En 2009 !

**Mme Françoise Gatel.** Nous savons aujourd'hui à quels résultats cela nous a menés : beaucoup de crispation et de freins à l'efficacité.

Il ne faut pas laisser souffrir les collectivités, il faut leur permettre de souffler et d'agir. De ce point de vue, cette proposition de loi est la bienvenue. Mais je crains beaucoup les grands soirs : nous les aimons, mais ils accouchent souvent de petits matins très difficiles. Le débat sur la loi NOTRe a d'ailleurs montré qu'il était extrêmement difficile de proposer un texte efficient et satisfaisant partout et pour tous. Je crois plutôt à la nécessité de l'évaluation et de la correction selon les thématiques, qui plus est au regard de l'urgence et de l'échéance des prochaines élections municipales.

Depuis sa création, l'intercommunalité a permis de renforcer, souvent de manière pertinente, la capacité d'action territoriale. Faire ensemble ce que l'on ne peut faire seul, au service de l'efficacité de l'action publique : telle est la définition du principe de subsidiarité sur lequel se construit l'intercommunalité.

L'exercice des compétences intercommunales reste donc très imbriqué avec celui des compétences communales. Aussi convient-il de veiller à favoriser une étroite association des communes et de leurs élus dans la mise en œuvre des compétences que ces communes ont décidé, en les transférant à l'intercommunalité, de gérer ensemble et non pas de déléguer sans contrôle. Toutefois, la représentation des communes au sein des intercommunalités est un sujet fréquemment irritant qui crispe la relation entre les élus d'un même territoire, alors que l'intercommunalité doit être un espace de coopération construit sur l'intelligence territoriale et le consensus à partir d'un projet de territoire partagé.

Cette situation de tension à propos de la représentation des communes s'est aggravée avec la décision *Salbris* du Conseil constitutionnel, qui a entravé les possibilités d'accords locaux. Ces derniers mois, nous avons constaté un désenchantement important des maires et des élus municipaux, qui ont l'impression de subir des sortes de rafales d'OPA sur les compétences communales et d'être cantonnés à un rôle de figurant. Ils perdent ainsi le sens de leur engagement. Monsieur le ministre, vous avez rappelé combien le Président de la République a découvert au cours du grand débat l'existence et l'efficacité de tous ces élus locaux et des maires qui font vivre la République au quotidien.

Aussi, je félicite mon collègue Alain Marc pour cette proposition de loi et le rapporteur pour la qualité de son travail. Il convient en effet d'impliquer très étroitement tous les maires à l'action de l'EPCI, car ce sont eux qui restent pour toujours les comptables de l'efficacité de l'action publique devant les citoyens.

L'intercommunalité, espace de coopération entre communes, va à l'échec. Elle ne réussira pas si elle n'associe pas les maires et les élus qui doivent en être les meilleurs avocats. C'est pourquoi le groupe Union Centriste est favorable à la disposition du texte qui permet, à la suite d'une élection d'un nouveau maire, de désigner de nouveau les conseillers communautaires dans l'ordre du tableau uniquement dans les communes de moins de 1 000 habitants. Je crois que le fléchage ne peut pas être remis en cause pour les communes plus importantes.

La récente vague de démissions de maires plonge les successeurs de ceux-ci dans des situations ubuesques : n'ayant pas été fléchés dès le début pour siéger au conseil communautaire, ils ne peuvent y participer et se trouvent souvent écartés de décisions qui ont une incidence sur leur commune. C'est un non-sens ! Il convient d'appeler tous les candidats aux élections municipales dans les communes de plus de 1 000 habitants à une grande vigilance sur la composition de leur liste et l'ordre du fléchage pour prévenir tout éventuel incident de parcours.

Dans ce même esprit, mieux associer les maires grâce à une conférence des maires pour débattre des enjeux et des dossiers intercommunaux est une excellente proposition. J'émet cependant quelques doutes, mes chers collègues, sur une disposition adoptée en commission qui supprime l'incompatibilité entre le mandat de conseiller communautaire et l'exercice d'un emploi salarié dans une commune membre de l'EPCI concerné. Je crains que l'impartialité d'un tel conseiller communautaire ne soit rapidement contestée et ne fragilise la cohésion intercommunale.

C'est en tout cas par une construction collective d'un projet de territoire partagé que l'intercommunalité trouve son sens et ses meilleurs avocats en recueillant l'adhésion indispensable à son action. Cette proposition de loi s'inscrit parfaitement dans cet esprit pragmatique, utile aux collectivités, fait de liberté, que nous aimons, au Sénat. Encore une fois, nous saluons l'auteur de ce texte et le rapporteur pour leur excellent travail. Vous l'avez deviné, le groupe Union Centriste votera ce texte. *(Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste. – M. André Reichardt applaudit également.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Christine Lavarde. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

**Mme Christine Lavarde.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, voilà déjà un an, nous discutons de l'élection des conseillers communautaires dans le cadre de l'espace réservé au groupe du RDSE au sein de l'agenda du Sénat. À l'époque, il était question d'abroger l'article 54 de la loi Maptam, qui prévoit l'élection au suffrage universel des conseillers métropolitains à l'occasion du prochain renouvellement général des conseils municipaux, soit au mois de mars 2020.

Je ne saurais manquer de rappeler que ces métropoles sont avant tout des intercommunalités avec de très larges compétences en matière de développement économique, d'aménagement, d'habitat, etc. – la liste est bien longue –, compétences qui leur sont transférées à titre obligatoire par

leurs communes membres. La principale différence avec les communautés urbaines réside dans la possibilité pour le département, la région ou l'État de transférer ou de déléguer par convention certaines de leurs compétences à la métropole.

Aujourd'hui, exception faite de la métropole de Lyon, les conseils métropolitains sont composés en application des règles de droit commun fixées pour les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre. Par son vote du 18 avril 2018, le Sénat a réaffirmé son opposition à la réforme prévue par la loi Maptam, qui remettrait en cause la place de la commune comme maillon central de la démocratie locale.

Comme je l'ai plaidé à l'époque, le mode d'élection actuel des conseillers métropolitains par fléchage permet de maintenir un lien de proximité entre les citoyens, les élus locaux et leurs représentants au sein de l'échelon métropolitain. Pour être efficace, la construction des métropoles doit se faire au service des communes qui les composent et non contre elles, surtout quand les métropoles sont composées de plus de 100 communes, comme c'est le cas de la métropole du Grand Paris. C'est tout le sens de l'article 10 du présent texte introduit en commission.

J'en viens au cœur de cette proposition de loi, qui vise à apporter des réponses aux difficultés qui peuvent être rencontrées lors du remplacement, en cours de mandat, d'un conseiller communautaire, au regard des contraintes du dispositif de fléchage lors de l'élection municipale dans les communes de plus de 1 000 habitants. L'article L. 5210-1-1 A du code général des collectivités territoriales énonce la liste finie des structures intercommunales ayant le statut d'établissements publics de coopération intercommunale, donc dotées d'un conseil communautaire. Les établissements publics territoriaux du Grand Paris ne sont pas considérés comme tels. En conséquence, il n'est pas possible d'appliquer l'article L. 273-10 du code électoral en cas de vacance d'un poste de conseiller à la suite d'une démission ou d'un décès.

L'article L. 5211-9-1 du code général des collectivités territoriales, complété par le b du 1° de l'article L. 5211-6-2 du même code, prévoit uniquement les modalités d'élection du premier conseil territorial à la suite d'un renouvellement communal. Il ne dit rien des évolutions de sa composition. Si l'on relit le texte à l'origine de la codification, à savoir le IV de l'article 12 de la loi Maptam du 24 janvier 2014, on pourrait penser qu'il convient d'appliquer les alinéas suivants de l'article L. 5211-6-2 pour procéder au remplacement d'un conseiller.

Deux problèmes se posent alors.

D'une part, sauf à ce qu'il y ait accord politique au sein du conseil municipal, un conseiller d'opposition sortant serait remplacé par un conseiller de la majorité du seul fait de la répartition des sièges à la proportionnelle. L'équilibre du conseil communautaire ne coïnciderait alors plus avec celui qui est sorti des urnes après le scrutin municipal.

D'autre part, le maintien de la parité n'est pas assuré, aucune condition n'étant imposée sur le sexe de la tête de liste pour ce renouvellement partiel.

L'application de l'article L. 273-10 du code électoral aux établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris résout ces deux difficultés. Bien évidemment, si j'avais identifié ce problème dans des délais compatibles avec le dépôt d'amendements, j'aurais apporté ma pierre au texte discuté cet après-midi.

**M. Antoine Lefèvre.** Eh oui !

**Mme Christine Lavarde.** Je dois donc me contenter de le soulever. J'espère qu'une réponse rapide sera apportée, car la démission de conseillers territoriaux est une réalité.

Cet exemple illustre une nouvelle fois le mal-fonctionnement du millefeuille territorial en Île-de-France, voté contre la volonté des élus locaux. Monsieur le ministre, il est grand temps que votre gouvernement se saisisse de la question de l'organisation institutionnelle en Île-de-France, en associant bien évidemment à cette réflexion les élus, au premier rang desquels les maires. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. le président.** La parole est à M. Arnaud de Belenet.

**M. Arnaud de Belenet.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en écoutant les propos des précédents intervenants, je constatais la très large unanimité que recueille ce texte.

Nous avons entendu une ode, et pas seulement aux collectivités, si bien que j'ai hésité à m'exprimer en sept strophes de cinq vers. (*Sourires.*) Mais pour rester dans le ton et vous épargner, je me contenterai, plus classiquement, de parler en prose.

**M. Antoine Lefèvre.** C'est bien aussi ! (*Sourires.*)

**M. Arnaud de Belenet.** Il s'agissait d'une ode à l'intelligence territoriale, à l'intelligence collective – et pas seulement celle des territoires – et au besoin de liberté de nos territoires. De manière implicite, mais réelle, nous avons également entendu une ode aux besoins de différenciation des territoires. Et nul doute que le texte qui nous réunit aujourd'hui contribue à la reconnaissance de l'ensemble de ces besoins.

Je note aussi que le ministre va dans le sens souhaité et attendu. Il aurait pu exprimer le souhait de mettre ce texte en stand-by le temps d'engager une approche plus collective. Or le Gouvernement et l'ensemble des groupes ont, bien au contraire, souhaité que les premiers jalons soient posés dans le cadre de l'examen de cette proposition de loi. Je m'en réjouis, et cela n'enlève rien à l'ampleur du travail collectif qu'il nous reste à mener, comme le rappelait à l'instant Christine Lavarde et comme nous y invitait M. le ministre.

La légitimité de l'action des intercommunalités résulte de la juste représentation des communes en leur sein. Ce sont bien les communes en effet qui perpétuent le lien démocratique entre les citoyens et les élus.

Toutefois, nous constatons que ce lien s'étiole du fait notamment de l'abstention croissante lors des élections municipales, mais aussi en raison de la réalité du pouvoir des maires et de leurs moyens d'agir. Même la démocratie locale de proximité est aujourd'hui questionnée.

La crise de confiance que connaît tout pouvoir, et pas uniquement politique, n'épargne plus l'échelon municipal. Notre collègue Éric Kerrouche évoque dans son dernier ouvrage une enquête réalisée par l'IFOP pour *Le Courrier des maires* qui révèle que seul un citoyen interrogé sur deux souhaite que son maire soit réélu (*Exclamation ironique de M. le ministre.*), et que trois jeunes sur quatre sont incapables de citer le nom de leur maire.

Sans remettre en cause l'intercommunalité qui correspond en principe à un bassin de vie et qui permet d'agir à un niveau plus pertinent, le renforcement des compétences intercommunales a néanmoins fragilisé la lisibilité des

responsabilités entre communes et intercommunalités. Il était donc nécessaire de consolider la place des communes dans la représentation des intercommunalités.

Aussi, mon groupe a accueilli favorablement la proposition de loi de notre collègue Alain Marc et des membres du groupe Les Indépendants, qui tend à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires.

S'il faut partir du constat que la réforme du mode de désignation des conseillers communautaires, issue de la loi du 17 mai 2013, constitue un compromis satisfaisant, comme l'indique le rapport de Dany Wattebled, il faut reconnaître néanmoins qu'elle appelle des ajustements, notamment pour renforcer la place du maire dans la gouvernance de l'intercommunalité.

Cette analyse fait écho à celle de l'AdCF, l'Assemblée des communautés de France, qui, en septembre dernier, relevait que la majorité des présidents de communauté souhaitait la préservation du scrutin fléché utilisé en mars 2014. Près de 27 % d'entre eux désirent conserver ce mode de scrutin tel quel, quand 30 % veulent le maintenir tout en y apportant des améliorations.

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent pallier une certaine rigidité du système de fléchage, s'agissant des modalités de remplacement du maire ou d'un représentant de la commune au conseil communautaire en cas de dissensions graves et persistantes. Aussi, ce texte, constitué de six articles à l'origine, comporte-t-il un certain nombre de dispositions en ce sens.

La commission a bien entendu enrichi cette proposition de loi. Elle a souhaité que, à la demande de 30 % des maires, la conférence des maires, instance de coordination présidée par le président de la communauté, devienne obligatoire. Cette nouvelle mesure a pour objet de mieux associer les maires au fonctionnement des intercommunalités.

Pour rappel, l'AdCF indique que 76 % des communautés ont déjà une conférence des maires. Cette statistique illustre bien le fait que l'initiative locale n'attend pas toujours la loi pour agir dans l'intérêt commun.

Pour accentuer cette dynamique collective et encourager l'intelligence collective à laquelle ont recours nos collègues élus locaux dans la pratique, le groupe La République En Marche votera évidemment pour ce texte. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Indépendants – République et Territoires. – M. le rapporteur applaudit également.*)

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

**M. Pierre-Yves Collombat.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, par construction, il existe des risques de contradiction et, donc, de conflit entre les communes et les intercommunalités.

Car qui dit intercommunalité dit délégation de compétences à un organisme autonome dont la vocation n'est pas – ce serait d'ailleurs impossible – de donner satisfaction sur tous les points à chaque commune.

Tout l'enjeu est de faire en sorte que le mode de construction et de fonctionnement des intercommunalités, ainsi que les objectifs qu'elles visent, ne viennent pas amplifier cette contradiction originelle. Or c'est le cas avec les réformes imposées depuis 2010, qui vont remplacer l'intercommunalité volontaire de projet par une intercommunalité obligatoire, corsetée par la loi, et dont la vocation finale est de remplacer les communes. Voilà le cap !

On a des intercommunalités dont la composition des conseils résulte à 90 % de l'application de règles imposées et non de négociations, posant ainsi la question de la représentation des petites communes, voire parfois des communes moyennes, en leur sein. Les intercommunalités ne sont plus des coopératives de communes constituées pour exercer à plusieurs les quelques compétences que les communes ne pouvaient exercer seules, mais les substituts de communes vidées progressivement de leurs compétences essentielles.

Le summum sera atteint avec les métropoles appelées à couper tout lien avec les communes. On obtiendra ce résultat quand les élections des conseils municipaux et celles des conseils métropolitains seront distinctes. À l'époque – je m'en souviens bien –, les avant-gardistes avaient pensé à une désignation directe du président de la métropole par les habitants.

En définitive, on fait face à un risque accru de coupure entre intercommunalités et communes, dont les communautés sont pourtant censées représenter les intérêts, et à une probable multiplication de propositions de loi pour tenter de régler les difficultés nées de cet état de fait.

Tel est d'ailleurs l'objet du texte soumis à notre examen, qui retient quelques propositions que je qualifierai de « lubrifiantes ».

La première consiste à rétablir, pour les communes de 1 000 habitants et plus, la désignation par les électeurs des représentants des communes au conseil communautaire, ce qui n'a rien à voir avec l'élection de représentants des électeurs, tout en fluidifiant le système par l'allongement de la liste des candidats au conseil communautaire.

Une deuxième mesure vise à abroger l'article 54 de la loi Maptam qui prévoyait que le renouvellement général des conseils des métropoles, lors des prochaines échéances, s'effectuerait au suffrage universel direct, ce qui transformait les métropoles en collectivités territoriales.

Par ailleurs, le texte officialise, quand elles existaient déjà, ou crée, quand ce n'était pas le cas, des conférences communautaires des maires. (*Murmures appuyés aux bancs du Gouvernement et de la commission.*) Si je vous dérange, dites-le ! (*Pas du tout ! aux bancs du Gouvernement et de la commission.*)

S'agissant des agglomérations, la proposition de loi donne des pouvoirs supplémentaires à la conférence métropolitaine prévue par la loi.

Cette conférence, qui se réunira désormais au moins deux fois dans l'année, sera obligatoirement saisie pour avis de tout acte important de l'intercommunalité avant sa présentation au conseil de métropole : projets de budget, plans locaux d'urbanisme, programmes locaux de l'habitat, schémas de cohérence, plans de mobilité, projets de délégation ou de transfert d'une compétence à une personne publique autre qu'une commune, ce qui est au moins aussi important.

Je veux dire mon regret que l'élan purificateur de la commission ne soit pas allé jusqu'au remplacement de l'actuel mode de désignation des délégués des communes de moins de 1 000 habitants selon l'ordre du tableau, aussi incompréhensible qu'absurde, par l'ancien mode de désignation par le conseil municipal. Pourquoi ne pas l'avoir fait ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** C'est le Conseil constitutionnel qui l'a décidé !



**M. Pierre-Yves Collombat.** Je crois plutôt que le Conseil constitutionnel ne s'est simplement pas opposé au mécanisme qu'on lui a présenté. Si c'est le Conseil constitutionnel le fautif, c'est encore plus grave! (*M. le ministre lève les bras au ciel.*)

En tout cas, si ce sont les électeurs qui désignent les délégués des communes, on est bien obligé d'en tenir compte; en revanche, si ce n'est pas le cas, c'est au conseil municipal de le faire. J'ai d'ailleurs déposé un amendement en ce sens, dont l'éventuel rejet sera difficile à expliquer aux élus ruraux.

Cela m'incite à penser que le Conseil constitutionnel poussait à la roue pour transformer les communes en intercommunalités (*M. le ministre s'exclame.*) C'est ce que je pense profondément, monsieur le ministre.

Au final, le groupe CRCE votera la proposition de loi, telle que la commission l'a modifiée; il la votera même des deux mains si, d'aventure, le Sénat poussait l'audace jusqu'à adopter l'amendement que je viens d'évoquer.

**Mme Cécile Cukierman.** Sans audace, que serions-nous? (*Sourires.*)

**Mme Françoise Gatel.** De l'audace, encore de l'audace! (*Mêmes mouvements.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jérôme Bignon.

**M. Jérôme Bignon.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, cela ne vous surprendra pas, je m'exprime au nom du groupe Les Indépendants, qui est déjà beaucoup intervenu sur ce texte, puisque non seulement son auteur, mais aussi le rapporteur, comme c'est l'usage s'agissant d'une proposition de loi, en sont membres.

Je ne vais pas répéter ce que mes deux collègues ont déjà très bien dit. Il me semble toutefois important de rappeler une nouvelle fois combien nous sommes attachés aux territoires, à leur cohésion et au bon fonctionnement de leurs instances politiques, et combien il est essentiel pour notre pays – cela n'est pas suffisamment fait – que les élus locaux soient entendus par le Parlement. L'examen de ce texte est l'occasion de rappeler l'efficacité de cette bonne entente entre les élus locaux et la chambre haute.

Ces élus sont en effet la colonne vertébrale de la République. Les élus ruraux ne comptent pas leur temps – une large majorité d'entre eux agit bénévolement – pour défendre les intérêts de leur commune et de leur territoire, là où l'État n'assume plus assez ses responsabilités territoriales. Nous avons encore récemment déploré cette situation auprès du Gouvernement, qui va tenter d'apporter des solutions. La création de maisons de services au public dans nos territoires constituera peut-être une réponse intéressante à ce problème.

Ce sont souvent les élus locaux qui répondent aux sollicitations de nos concitoyens et qui sont en première ligne en la matière. Nous nous félicitons donc de contribuer à améliorer leur représentation dans le cadre de cette proposition de loi.

Être sénateur, c'est être et rester au contact des collectivités territoriales. Cela permet de détecter, ce qu'a fait Alain Marc avec talent, les difficultés qui peuvent survenir entre un conseil municipal et un conseil communautaire. En l'occurrence, ce texte est la bonne réponse, ce que chacun d'entre vous a dit à sa manière, mes chers collègues.

Nous avons su proposer aux territoires une solution leur permettant de retisser les liens utiles à la cohérence de leur travail. Ces mesures de synergie seront applicables aux communes de moins de 1 000 habitants qui – le savez-vous? – représentent 72 % de l'ensemble des communes.

L'exercice de notre droit d'amendement et notre intelligence collective nous permettront d'améliorer le texte tel qu'il a été élaboré par la commission. Certains collègues veulent profiter de l'opportunité qui leur est offerte pour améliorer la situation propre à leur territoire. C'est le cas pour les communes de l'agglomération de Lyon dont les élus vont tenter de corriger certains défauts des textes actuels, certains dispositifs législatifs qui manquent de finesse, sans que le Sénat ou l'Assemblée nationale les aient détectés à l'époque. Il est toujours temps de trouver des solutions, d'autant que les prochaines échéances électorales approchent.

Notre chambre est à l'écoute des territoires. Elle le rappelle une nouvelle fois aujourd'hui et sait, le cas échéant, proposer des solutions pertinentes, même si celles-ci sont modestes. L'intérêt de ce type de débat est précisément de corriger et d'améliorer les choses à la marge. Nous avons su agir collectivement une fois de plus. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Indépendants – République et Territoires. – M. Arnaud de Belenet, Mme Françoise Gatel et M. le rapporteur applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Brigitte Lherbier.

**Mme Brigitte Lherbier.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avec un peu moins de 36 000 communes, la France fait figure d'exception en Europe. Nous constatons chaque jour la force de l'identité communale et l'importance de la commune en tant que cellule de base de la démocratie.

Dans un pays où les hommes politiques sont mal vus, seul le maire fait encore figure d'exception et échappe aux jugements péremptaires. Pour les Français, la démocratie et la proximité vont de pair.

Pourtant, les réformes territoriales successives ont renforcé le degré d'intégration des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, en leur octroyant de nouvelles compétences. L'attribution de ces nouvelles compétences obligatoires s'est souvent faite au détriment des communes et des départements, allant parfois à contre-courant de la demande de proximité tant réclamée par nos concitoyens.

C'est pourquoi il est essentiel de veiller aux synergies entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, pour ne pas démunir davantage les maires. Ces synergies passent nécessairement par une meilleure implication des communes au sein des EPCI.

Le maire doit avoir les moyens de répondre aux attentes légitimes de ses administrés. Sa présence au sein du conseil communautaire se révèle par conséquent bien souvent indispensable, afin d'éviter toute dissension entre ce qu'il souhaite pour sa commune et les projets de son intercommunalité. En effet, un maire empêché de siéger au conseil communautaire aura moins de prise sur les affaires qui concernent sa commune.

Mes chers collègues, je souhaite également revenir sur un projet de réforme régulièrement évoqué: celui de faire des EPCI, notamment des métropoles, des collectivités territoriales à part entière, dont les conseillers communautaires

seraient directement élus lors d'une élection spécialement prévue à cet effet. Ce serait alors la fin de la coopération intercommunale telle que nous la connaissons aujourd'hui.

Les conseils communautaires sont à l'heure actuelle des outils de coopération et d'investissement au service de l'intercommunalité. Ils ne doivent pas devenir des outils au service d'ambitions politiciennes : la coopération ferait alors place aux égoïsmes et aux intérêts partisans.

Si un tel projet voyait le jour, loin de rapprocher nos concitoyens de la politique, il les en éloignerait davantage. Le maire deviendrait alors impuissant, et pour les investissements nécessaires au développement de sa commune, il se trouverait entre les mains d'un conseil communautaire sur lequel il n'aurait aucune prise.

Pis encore, les conseils communautaires seraient alors en proie aux querelles politiciennes, là où seul l'intérêt général devrait prévaloir.

Nous le savons, les trottoirs d'une commune ne sont ni de droite ni de gauche. Quand ils sont abîmés, il faut nécessairement les refaire, peu importe la couleur politique du maire. Aujourd'hui, la réfection de la voirie est un objet de négociation entre le maire et le conseil communautaire. Si les EPCI devenaient des collectivités territoriales à part entière, on pourrait légitimement craindre que le maire n'ait plus voix au chapitre en ce qui concerne les intérêts de sa commune.

Vous l'avez compris, l'essence même d'un EPCI est d'être un outil d'investissement au service d'une intercommunalité et des communes qui la composent. Ces communes se rassemblent pour partager un destin commun dans l'intérêt de leur territoire.

La proposition de loi tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires va dans ce sens. Elle accorde une large place au maire et préserve l'intérêt communal. Elle comporte des solutions raisonnables pour remplacer un maire en cas de démission, ou pour remédier aux dissensions apparues au sein d'une équipe.

Si le fléchage des candidats a permis de donner aux conseils communautaires une meilleure visibilité démocratique et de tendre vers davantage de parité, il a aussi créé de nouvelles difficultés que la loi n'avait pas anticipées. Cette proposition de loi permet d'apporter une réponse de bon sens à ces situations particulières. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et sur des travées du groupe Union Centriste. – M. le rapporteur applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Antoine Lefèvre.

**M. Antoine Lefèvre.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, hasard du calendrier, il y a quelques mois maintenant, Patricia Schillinger et moi-même avons entamé un travail, au sein de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur la question de la place des élus municipaux dans la gouvernance des intercommunalités.

Dans la continuité du rapport sur les conditions d'exercice des mandats locaux, qui avait suscité plus de 17 500 contributions des élus dans les territoires, nous avons souhaité répondre au sentiment d'inquiétude résultant de l'orientation prise par la construction intercommunale depuis les lois Maptam et NOTRe.

Sur le terrain, de plus en plus de voix s'élèvent en effet pour nous dire que l'esprit n'y est plus, ce que vous avez d'ailleurs rappelé, monsieur le ministre. Les élus municipaux ont le sentiment d'être pris dans de vastes ensembles, et parfois décrochent.

Sans surprise, la question de la gouvernance des EPCI revient comme un serpent de mer. Les élus municipaux communautaires et, *a fortiori*, les élus non communautaires, estiment qu'ils ne sont pas toujours suffisamment ou correctement bien associés aux décisions de l'intercommunalité.

Cette réalité a été confirmée par les résultats de la consultation que nous avons lancée le 27 mars dernier sur la place des élus municipaux dans la gouvernance des intercommunalités, que certains d'entre vous ont bien voulu relayer auprès des élus dans les territoires. Soyez-en remerciés, car nous avons déjà obtenu plus de 4 000 réponses en seulement trois semaines d'enquête. Cela témoigne de l'intérêt du sujet pour les élus municipaux.

Dans quelques jours, ma collègue et moi-même aurons l'occasion de présenter notre rapport et de livrer les résultats de cette consultation. Mais, globalement, je peux d'ores et déjà vous dire qu'un sentiment de dépossession domine chez les élus municipaux.

Les règles de représentation au sein des conseils communautaires sont elles aussi souvent critiquées. Dans cette perspective, la proposition de loi dont nous débattons aujourd'hui va dans le bon sens.

Le bon fonctionnement des EPCI nécessite effectivement une parfaite coordination entre les conseils municipaux et les conseils communautaires. Comme le relève opportunément le rapporteur de la commission des lois, il s'agit, d'une part, d'une « condition de la légitimité de l'action communautaire » et, d'autre part, d'« un gage de bonne administration locale », tant les compétences communales et intercommunales sont étroitement imbriquées.

Je suis surtout heureux que ce texte, modifié par la commission des lois, tende à mieux associer les maires au fonctionnement quotidien des EPCI, notamment grâce à l'instrument de la conférence des maires.

Cet objectif, qui est au centre de notre rapport, fait partie des recommandations que Patricia Schillinger et moi-même ferons devant la délégation. Vous comprendrez que je ne veuille pas révéler ici la teneur des douze recommandations que nous formulerons la semaine prochaine (*Exclamations amusées sur les travées du groupe Les Indépendants – République et Territoires, ainsi que sur des travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste et du groupe Les Républicains.*), et qui nécessiteront aussi l'approbation de nos collègues.

Je peux toutefois vous annoncer, sans mettre fin au suspense (*Mêmes mouvements.*), les deux grands objectifs de ces recommandations destinées à faire place aux bonnes pratiques de gouvernance au sein des instances communautaires : il s'agit, d'une part, de mieux associer l'ensemble des conseillers communautaires aux décisions de l'EPCI et, d'autre part, d'associer plus systématiquement les élus municipaux non communautaires à ces décisions. Vous l'aurez compris, notre but est de favoriser l'implication des élus municipaux dans le fonctionnement des intercommunalités.

Mais, au sein de la délégation aux collectivités territoriales, sous l'égide de notre président Jean-Marie Bockel, nous avons choisi une approche originale et consensuelle : nous

avons identifié les outils déployés dans les territoires pour répondre à cet objectif d'associer pleinement les élus municipaux à la vie et à la gouvernance des EPCI.

Notre travail a donc essentiellement visé à valoriser ces bonnes pratiques qui méritent d'être diffusées. C'était d'ailleurs une revendication très forte des acteurs de terrain que nous avons auditionnés et que nous avons rencontrés lors de nos déplacements : faire confiance à l'intelligence territoriale, faire preuve de souplesse et n'imposer aucun carcan législatif, tels sont les messages qu'ils nous ont adressés.

Comme l'affirmait le président du Sénat en novembre dernier lors du colloque de la commission des lois, consacré au rapport de notre collègue Mathieu Darnaud visant à revitaliser l'échelon communal, « tout n'est pas du domaine législatif » et « c'est le rôle du Sénat que de mettre en lumière les bonnes pratiques ».

À la délégation aux collectivités territoriales, nous nous sommes inscrits dans cette démarche – n'est-ce pas, chère Françoise Gatel? (*Mme Françoise Gatel opine.*) En effet, il n'existe pas de solution unique. Les réponses, les outils, les pratiques peuvent varier d'un territoire à un autre, d'un EPCI à un autre.

Reste l'objectif fondamental : replacer l'élu municipal au cœur de la démocratie intercommunale. Je me félicite de ce que, dans les différentes instances du Sénat, et quelles que soient nos sensibilités politiques, les avis convergent pour faire en sorte que toutes les communes et tous les conseillers municipaux se sentent réellement intégrés.

À mon sens, c'est à cette unique condition que la véritable synergie – pour reprendre un terme de l'intitulé de cette proposition de loi – que nous appelons tous de nos vœux deviendra enfin réalité! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains, ainsi que sur des travées du groupe Union Centriste et du groupe Les Indépendants – République et Territoires.*)

**Mme Françoise Gatel.** Très bien!

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** L'examen de votre proposition de loi, monsieur le sénateur Alain Marc, nous offre l'occasion d'ouvrir un nouveau cycle important sur les suites à donner au grand débat national pour les élus locaux.

Je souhaite répondre à un certain nombre d'interpellations faites par l'opposition sénatoriale comme par la majorité sénatoriale sur la manière de procéder. Même si nous ne sommes pas nombreux cet après-midi, il est utile de clarifier le cadre dans lequel nous allons désormais travailler ensemble, dans les semaines à venir.

Tout d'abord – je l'avais déjà nettement discerné lors de la discussion de la proposition de loi du groupe socialiste sur les funérailles républicaines –, les interventions, quelles qu'elles soient, ont toutes un point commun, celui de poser la question de la manière de concilier deux grands principes qui se font concurrence, mais qui sont fondamentalement républicains : le principe de liberté – vous nous dites que vous voulez plus de liberté locale et qu'il faut faire confiance aux élus locaux et les laisser s'organiser comme ils l'entendent – et le principe d'égalité sur le territoire, notamment au travers d'une pratique démocratique locale.

Il est encore plus compliqué de concilier ces principes dans cette enceinte, alors que nous n'avons pas la même sensibilité politique – c'est le moins que l'on puisse dire. Il est très

difficile d'élaborer un cadre suffisamment souple pour garantir le respect du principe d'égalité, et pas trop rigide non plus pour favoriser une certaine liberté : c'est un travail de Normand en quelque sorte! (*Sourires.*) Fondamentalement, ce n'est pas évident.

Jusqu'où faire confiance aux élus locaux? C'est le premier point sur lequel je veux m'attarder, car il permettra de comprendre un certain nombre des avis que le Gouvernement émettra sur les amendements examinés tout à l'heure, y compris sur un certain nombre de chantiers, comme celui des irritants de la loi NOTRe.

Pour ma part, je suis plutôt un libéral toquevillien : j'ai donc plutôt envie d'encourager les libertés locales, mais, en même temps, je suis très attaché à l'égalité. Pour dire la vérité, sur la centaine d'heures de débats que le Président de la République a eus avec les maires, il y a autant d'interlocuteurs qui nous ont demandé de leur faire confiance, de faire en sorte que l'État soit désormais un État qui accompagne et qui laisse tranquille les élus locaux, que d'intervenants demandant pourquoi ils avaient moins de droits dans leur département que dans telle ou telle métropole, ou tel ou tel territoire.

La pulsion, l'envie, le goût de la liberté est aussi fort que le goût de l'égalité : il faudra bien que l'on ait ce débat entre nous à un moment donné. Il s'agit, à mon avis, d'un débat qui dépasse le clivage gauche-droite, et qui tient aussi à la géographie du pays puisque, selon les régions dont nous sommes originaires, notre rapport à l'État est fondamentalement différent.

Par ailleurs, et je vais parler de ce sujet avant tout comme élu local, et non comme ministre, puisque j'ai été maire, élu communautaire et élu départemental, les EPCI ont, à un moment donné, cherché à singer les communes et se sont comportés comme des collectivités territoriales. Or, juridiquement, puisque nous parlons de droit dans cet hémicycle – je mets le cas de Lyon à part –, les établissements publics de coopération intercommunale, comme leur nom l'indique, sont des établissements publics et pas des collectivités territoriales.

Monsieur le sénateur Collombat, ce n'est donc pas que vos collègues et moi-même ne vous écoutions pas tout à l'heure lorsque vous vous exprimiez, c'est que l'on disait du bien de vous!

**M. Pierre-Yves Collombat.** C'est trop! (*Rires.*)

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** C'est suffisamment notable pour figurer au *Journal officiel*, monsieur le sénateur! (*Sourires.*)

Je disais à M. Buffet que deux mouvements ont émergé ces dix ou quinze dernières années.

Le premier était culturel : il a démarré au milieu du quinquennat de Nicolas Sarkozy, puis a prospéré au cours du précédent quinquennat – nous aurions d'ailleurs pu être tentés de nous inscrire dans cette continuité. Comme je le disais tout à l'heure à la tribune, ce mouvement correspondait à ce goût pour tout ce qui est grand : on parlait du principe que plus les cantons, les intercommunalités et, évidemment, les régions – c'est l'exemple à mon avis le plus saisissant – grandiraient ou grossiraient, plus ils seraient forts.

Eh bien non! La culture française, notamment en milieu rural, l'attachement à un bassin de vie et à certains critères géographiques sont extraordinairement importants.



Le second mouvement est le consensus concernant l'intercommunalité de projets : sur un territoire donné, on s'accordait sur de grandes priorités et les élus se mettaient d'accord. Pierre-Yves Collombat a raison, il y avait une majorité et une minorité, mais c'est la démocratie. Puis l'intercommunalité s'est transformée en quelque chose de très fédératif – au sens intégratif –, mimant en quelque sorte les communes.

Or le système démocratique et la gouvernance démocratique ne sont pas les mêmes. Cela a posé des problèmes de scrutin, mais aussi de financements. Nous en revenons aux discussions que nous avons eues dans cet hémicycle au moment de l'examen du projet de loi de finances, concernant les calculs des dotations de l'État pour le bloc intercommunal et la péréquation entre intercommunalités.

Je me mets souvent en colère quand j'entends dire que les dotations de l'État baissent. Non, l'enveloppe de 27 milliards d'euros ne diminue plus ; en revanche, les notifications des attributions individuelles continuent de bouger pour certaines collectivités tout simplement en raison de la péréquation qui repose sur des critères de potentiel fiscal et de richesse. Qu'est-ce qui fait évoluer ces critères ? C'est bien souvent le découpage des intercommunalités. Cette affaire, comme celle de la poule et de l'œuf, n'est pas évidente.

Telle est la grande question qui, au-delà de la discussion de cet après-midi, va devoir nous guider : quel sera fondamentalement notre goût dans les années qui viennent pour l'intercommunalité, partant de la métropole du Grand Paris jusqu'à la communauté de communes la plus rurale, y compris située en outre-mer ? J'en ai parlé au président Larcher récemment, et ce sujet devra animer nos débats pour faire un peu de doctrine – au bon sens du terme – sur ce qu'est l'intercommunalité, faute de quoi on n'arrêtera pas de corriger la situation à la marge sans pour autant faire preuve de beaucoup de cohérence.

Monsieur Marie, sur l'opportunité des seuils, je vous le dis avec beaucoup de libéralisme toquevillien, nous pourrions avoir ce débat dans cet hémicycle.

Cela étant, l'apparition de la métropole de Lyon dans ce véhicule législatif n'est pas le fait du Gouvernement. Vous vous émuvez en disant avec talent qu'il est tout de même curieux que les sénateurs déposent beaucoup de propositions de loi relatives aux collectivités territoriales, en attendant que le Gouvernement dépose un grand projet de loi.

Mais je suis à la disposition du Sénat pour examiner les initiatives de ses membres, comme je l'ai fait pour celle de Mme Gatel et comme je le fais cet après-midi pour celle d'Alain Marc.

Je suis d'accord avec Mme Gatel, tout ce qui peut être corrigé doit l'être en temps utile. Comment expliquer à un maire de l'Eure qu'une idée géniale soutenue par tel ou tel sénateur, bien qu'il n'appartienne pas à ma famille politique, doit être éconduite en attendant un texte forcément génial parce qu'il émanera du Gouvernement ? Ce n'est pas ma vision du pragmatisme local ou territorial !

Vous avez adopté, mesdames, messieurs les sénateurs, la proposition de loi de Mme Gatel, qui avait recueilli un avis plus que favorable du Gouvernement ; elle sera présentée à l'Assemblée nationale au mois de juillet. Tout à l'heure, certains d'entre vous ont exprimé une certaine impatience. Mais ne faisons pas de politique politicienne sur ces sujets. L'essentiel, pour un maire d'une commune nouvelle, c'est

que le système fonctionne au mois de mars 2020, date des prochaines élections municipales. Ne confondons pas vitesse et précipitation, et soyons pragmatiques !

Monsieur le sénateur, y aura-t-il un grand projet de loi relatif aux questions territoriales ?

Le Président de la République a annoncé un acte nouveau de décentralisation, je vous ai confirmé à la tribune qu'il fallait revoir les irritants de la loi NOTRe ou en tout cas adapter ce texte concernant certains aspects du couple commune-intercommunalité – nous allons commencer cet après-midi – et du couple département-région sur lequel, à mon avis, on doit pouvoir réinventer un beau principe de subsidiarité. Et n'oublions pas les questions liées aux métropoles et au statut de l'élu, même si, cela a été dit à l'instant par M. Lefèvre, tout ne relève pas de la loi. Beaucoup de choses vont dépendre du pouvoir réglementaire, du Gouvernement – j'aurai l'occasion de m'exprimer de nouveau devant vous sur le sujet.

Oui, nous prévoyons un véhicule législatif spécifique relatif aux questions territoriales. Mais n'attendons pas pour trouver dès maintenant un consensus sur un certain nombre de sujets de bon sens, ce qui nous permettra d'avancer et de faire prospérer légitimement nos idées dans les semaines à venir.

Cela étant, j'ai un point de désaccord avec vous, monsieur Marie. Vous avez dit – il faut toujours citer les grands auteurs ! : « Laissons ces lois [NOTRe et Maptam] produire tous leurs effets. » Je considère que nombre de maires ont désormais une vague idée des effets de ces lois.

**M. Antoine Lefèvre.** Des effets immédiats ! (*Sourires sur les travées du groupe Les Républicains et du groupe Les Indépendants – République et Territoires.*)

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** En tout cas, moi qui ai animé une centaine d'heures de débats avec le Président de la République, et surtout qui ai les pieds dans la glaise de mon département de cœur et d'élection, l'Eure, je dois avouer que je ne sais pas très bien quelle question supplémentaire il faut poser aux élus locaux sur leur appréciation de la loi NOTRe.

En revanche, vous avez raison : ne versons pas dans une grande démagogie !

**M. Jean-Pierre Sueur.** Voilà !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Certains siégeant sur la partie droite de cet hémicycle ont sous-entendu que je pouvais être un défenseur de cette loi. Or j'ai rappelé que je ne voulais pas du consensus de la commission mixte paritaire...

**M. François Bonhomme.** C'eût été pire !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** ... et que j'aurais préféré que le groupe Les Républicains, en tout cas la majorité sénatoriale, ne vote pas la loi NOTRe.

**M. François Bonhomme.** La réalité nous a rattrapés...

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Monsieur le sénateur, c'était mon opinion de grand électeur ; qu'elle soit respectée en tant que telle.

Néanmoins, la majorité sénatoriale, à l'époque, a voulu tant bien que mal, un consensus sur ce texte. Je le redis, deux sénateurs sur trois de mon département ne l'ont pas voté, et je leur en suis reconnaissant. En cela, le groupe communiste est cohérent en s'opposant à ces textes.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Il est toujours cohérent ! (*Rires.*)

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Toujours, je ne sais pas. En tout cas, sur ces questions, vous l'êtes. Mais cessons cette politique politicienne inutile.

Concernant l'eau et l'assainissement, nous aurons l'occasion d'en débattre de nouveau ensemble. Cela étant, faut-il être moins-disant sur la question du service public de l'eau et de l'assainissement ? A été soulevé le fait que, dans notre pays, on perdait trop d'eau potable et que certains investissements étaient bien difficiles à mener à leur terme.

**Mme Françoise Gatel.** C'est vrai !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Alors que j'étais secrétaire d'État auprès du ministre chargé de l'écologie, dans ce même hémicycle, vos collègues m'interrogeaient sur la façon de permettre davantage d'investissements en la matière.

Au Sénat, on ne peut pas ignorer en permanence le jeudi ce qui a été dit le mardi ! Soyons cohérents et regardons, en partant du maire certes, mais aussi de nos concitoyens, à qui on doit le service public – c'est ce pour quoi on s'engage –, c'est-à-dire de la proximité, comment on peut parvenir à faire converger les points de vue et trouver un portage et une maîtrise d'ouvrage les plus adaptés, selon le principe que j'appelle de mes vœux, celui de la subsidiarité. Il s'agit autrement dit de trouver l'échelon d'action le plus pertinent.

**M. François Bonhomme.** Mais c'est un transfert obligatoire !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Monsieur le sénateur, moi, je n'ai pas voté la loi NOTRe, alors que c'est votre cas.

**M. François Bonhomme.** Pour éviter la version de l'Assemblée nationale !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Je veux bien tout ce qu'on veut, mais je suis un élu local de base, et je n'ai pas compris votre vote : souffrez que le grand électeur que je suis vous dise cela. (*Rires sur les travées du groupe Les Républicains.*) Je sais, comme vous, faire de la politique...

**M. Pierre-Yves Collombat.** Vous n'étiez pas parlementaire !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** J'étais élu local et je le suis toujours. Si j'avais été parlementaire, je n'aurais pas voté ce texte. Je suis constant, déclarations dans la presse quotidienne régionale normande à l'appui !

Monsieur Artano, je vous remercie de votre intervention, d'autant que vous êtes élu de Saint-Pierre-et-Miquelon, territoire qui n'est pas forcément directement concerné par le fonctionnement de l'intercommunalité.

Vous avez rappelé le rôle et l'importance de l'intercommunalité, comme je le disais dans mon propos liminaire. Il ne faut pas tomber dans un excès qui consisterait aujourd'hui à taper sur l'intercommunalité, parce que, je viens de le souligner, certains investissements et certains projets de territoire ont pu résulter de bonnes mutualisations. Je pense aux maisons de services au public, qui vont désormais s'appeler maisons France service selon les annonces du Président de la République.

Dans certains territoires ruraux, heureusement que l'intercommunalité a fait son apparition, sinon de telles mutualisations n'auraient pas pu avoir lieu !

Je le redis, les situations sont très disparates selon les territoires – vous l'avez rappelé, et je vous en remercie.

Madame Gatel, je vous ai répondu : pragmatisme et stratégie des petits pas *versus* grand soir.

Madame Lavarde, sur l'organisation institutionnelle de l'Île-de-France, vous avez raison de porter à ma connaissance les problèmes soulevés en cas de démission, car je ne les avais pas diagnostiqués.

Comme je vous l'avais dit lors de la discussion du projet de loi de finances, il nous faut rouvrir cette question globale de l'organisation territoriale en Île-de-France et au sein de la métropole du Grand Paris. La situation n'est pas évidente. D'ailleurs, l'État n'est pas le seul fautif dans l'affaire.

Si le président du conseil départemental des Hauts-de-Seine, le président du conseil départemental des Yvelines, la maire de Paris, la présidente du conseil régional d'Île-de-France – autant de personnalités légitimes élues, voire réélues depuis longtemps –, sans compter évidemment le président de la métropole étaient capables de dessiner un projet commun, la tâche de l'État serait plus facile.

**Mme Annie Guillemot.** Vous êtes trop long, monsieur le ministre !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Le temps imparti au Gouvernement est illimité, madame la sénatrice ; je vous remercie de respecter aussi ce principe constitutionnel.

Quoi qu'il en soit, sur l'organisation des pouvoirs publics en Île-de-France, il faut, en fonction de deux critères, réécrire une copie d'intérêt général et qui porte une belle promesse pour l'avenir.

Tout d'abord, vous l'avez dit, quelque décision que nous prenions à l'avenir, il faut repartir des maires, car la vie démocratique commence par les élections municipales. Vouloir gommer ou enjamber les maires, quelle que soit la taille des communes – de Paris jusqu'à la commune la plus petite de la métropole –, ne va pas dans le bon sens.

Ensuite, il faut repartir des projets. En cela, l'initiative récente de la présidente du conseil régional, avec le président Sarkozy, rappelant les grands discours qui avaient été faits voilà maintenant plus de dix ans sur le sujet, retient l'attention du Président de la République.

Faute de ces deux éléments, on n'arrivera pas à recréer un ensemble institutionnel lisible pour nos concitoyens, mais également pour les entreprises et celles et ceux qui investissent sur le territoire du Grand Paris. C'est un chantier que nous aurons à connaître dans les semaines et les mois prochains. Du retard a été pris, je ne dis pas le contraire, mais une fois de plus, si c'était simple, ça se saurait !

Monsieur de Belenet, pour ce qui concerne le mode de scrutin des EPCI, l'équilibre repose sur la stabilité et les corrections qu'attendent nos collègues élus locaux, dont je ne suis pas certain qu'ils souhaitent en l'espèce un grand soir, à quelques mois des élections municipales – vous avez mille fois raison de le rappeler.

Là aussi, trouvons cet après-midi un équilibre ; je crois que nous allons y parvenir. La stabilité, c'est aussi avancer par des petits pas, mais je ne suis pas certain que les maires qui découvriraient que l'on modifie entre nous, cet après-midi, complètement le cadre global des élections municipales de mars 2020, à moins d'un an de celles-ci, seraient particulièrement enthousiastes.

Monsieur Collombat, j'ai répondu à vos interrogations.

Monsieur Bignon, je vous ai également apporté une réponse en parlant d'intelligence collective. C'est ce que j'essaie de faire avec le Sénat depuis que j'ai pris mes fonctions de ministre chargé des collectivités territoriales.

Madame Lherbier, vous êtes élue d'un territoire, la métropole de Lille, et de Tourcoing, où l'on ne vit pas l'intercommunalité de la même manière que dans les Flandres ou qu'à Valenciennes ; votre propos était frappé au coin du bon sens.

Et il est aussi très difficile de faire vivre l'intercommunalité de la même façon dans un même département. En la matière, le Nord est un département vitrine des difficultés qui nous attendent.

Monsieur Lefèvre, moi aussi, j'ai hâte d'entendre les douze recommandations du Sénat, d'autant plus qu'il faudra bien que le Gouvernement se prononce ensuite sur celles-ci et éventuellement les reprenne. Pourquoi ne les travaillerions-nous pas en amont ?

**M. Antoine Lefèvre.** Oui !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Si vous en êtes d'accord, nous pourrions échanger ensemble avant que vous ne les publiiez. Nous ferions ainsi une coproduction nouvelle, peut-être plus efficace, face à une réalité : les prochaines élections municipales auront lieu en mars 2020.

Plus nous travaillerons en amont, plus le climat de stabilité et de visibilité pour nos collègues élus locaux sera bienvenu. En tout cas, c'est un devoir collectif pour nous tous !

**M. le président.** La discussion générale est close.

Mes chers collègues, avant de passer à la discussion du texte de la commission, je vous rappelle que, lors de la conférence des présidents, un débat a été inscrit à l'ordre du jour à la suite de ce texte, dans le cadre de l'espace réservé au groupe Les Indépendants – République et Territoires, lequel est limité à une durée totale de quatre heures. Dans ces conditions, je me verrai dans l'obligation de lever la séance à dix-huit heures trente.

#### Rappel au règlement

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour un rappel au règlement.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Monsieur le président, mon rappel au règlement est fondé sur les nombreux articles du règlement qui sont relatifs à l'examen d'une proposition de loi.

Monsieur le ministre, du temps est réservé pour les initiatives parlementaires. En l'espèce, nous avons deux heures pour examiner le présent texte si nous voulons aborder ensuite le débat sur le mécénat, pour lequel nombre de nos collègues se sont déplacés. Or vous vous êtes exprimé, de manière très intéressante, pendant une demi-heure, si je prends en considération vos deux interventions.

Vous avez parlé de la « glaise » du département de l'Eure ; moi qui suis du département du Loiret, je revendique aussi d'être quelqu'un qui met les pieds dans la terre, comme d'ailleurs tous mes collègues.

Cela dit, je vous fais observer très respectueusement, monsieur le ministre, que, sans les voix d'une bonne partie de la droite et de la gauche du Sénat lors du vote sur la loi NOTRe, c'est le texte de l'Assemblée nationale qui eût été voté.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Et du gouvernement que vous souteniez !

**M. Jean-Pierre Sueur.** Le transfert de la compétence relative à l'eau et l'assainissement était prévu pour 2018. Par ailleurs, il avait été prévu l'élection au suffrage universel d'un certain nombre d'intercommunalités.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Il ne fallait pas soutenir ce gouvernement !

**M. Jean-Pierre Sueur.** C'est de la politique politicienne un petit peu facile !

Je terminerai mon propos en évoquant les intercommunalités et leur taille.

Dans mon département, il existe une métropole. Dans tous les départements où c'est le cas, les élus du monde rural estiment que la métropole ne doit pas aspirer toutes les ressources au détriment du monde rural. Mais il ne faut pas non plus des intercommunalités de 5 000 habitants dans le monde rural qui n'ont pas l'efficacité nécessaire. *(M. Pierre-Yves Collombat s'exclame.)*

De nombreux élus se sont dotés d'intercommunalités, de communautés de communes ayant une certaine taille critique, donc pouvant se doter, monsieur le ministre, d'un service économique en particulier. Il faut aussi prendre en compte cet aspect des choses. Il est une manière de défendre le monde rural sans lui donner les moyens qui s'apparentent finalement à une façon d'agir contre lui.

**M. le président.** Acte vous est donné de votre rappel au règlement, mon cher collègue.

Nous passons à la discussion du texte de la commission.

#### PROPOSITION DE LOI TENDANT À RENFORCER LES SYNERGIES ENTRE LES CONSEILS MUNICIPAUX ET LES CONSEILS COMMUNAUTAIRES

#### Article 1<sup>er</sup> (Supprimé)

**M. le président.** L'amendement n° 3 rectifié n'est pas soutenu et l'article 1<sup>er</sup> demeure supprimé.

#### Article 2 (Supprimé)

**M. le président.** L'amendement n° 7 rectifié n'est pas soutenu et l'article 2 demeure supprimé.

#### Article 3

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 273-11 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « En cas d'élection d'un nouveau maire, pour quelque cause que ce soit, les conseillers communautaires sont à nouveau désignés selon les modalités prévues au premier alinéa. » ;
- ④ 2° Au début de l'article L. 273-3, sont ajoutés les mots : « Sans préjudice du second alinéa de l'article L. 273-11, » ;
- ⑤ 3° L'article L. 273-12 est ainsi modifié :
- ⑥ a) Au I, après la première occurrence du mot : « communautaire », sont insérés les mots : « pour toute autre cause que celle mentionnée au second alinéa de l'article L. 273-11 » ;



- 7) b) À la première phrase du II, les mots : « de maire ou d'adjoint » sont remplacés par les mots : « d'adjoint, pour toute autre cause que celle mentionnée au second alinéa de l'article L. 273-11 » et les mots : « du maire et des » sont remplacés par les mots : « d'un ou plusieurs nouveaux ».

**M. le président.** L'amendement n° 1 rectifié n'est pas soutenu.

Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 13 rectifié, présenté par M. Collombat et Mme Cukierman, est ainsi libellé :

I. – Alinéas 2 et 3

Rédiger ainsi ces alinéas :

1° L'article L. 273-11 est ainsi rédigé :

« Art. L. 273-11. – Le ou les délégués des communes au sein des conseils communautaires sont élus par le conseil municipal. » ;

II. – Alinéas 5 à 7

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

3° L'article L. 273-12 est abrogé.

La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Je l'ai déjà évoqué durant la discussion générale, il s'agit de revenir au mode d'élection des délégués par le conseil municipal, prévalant avant les grands bouleversements qui devaient changer la forme de la planète, plutôt que de prévoir – je ne sais pas qui a eu cette idée tordue ! – une désignation dans l'ordre du tableau. Je ne comprends pas !

J'étais pour l'élection à la proportionnelle. Le panachage est tellement viscéral, paraît-il, qu'il faut le maintenir. Je ne suis pas trop partisan de ce que j'appelle les petits assassinats entre amis, mais c'est ainsi.

À partir de ce moment-là, on reprend le même mode de scrutin : ainsi, en cas de vacance du maire, on peut réélire quelqu'un d'autre à sa place. En tout état de cause, dans un certain nombre de communes, la répartition des tâches est telle qu'il ne faut pas être forcément adjoint pour être délégué à l'intercommunalité.

Très franchement, je ne vois pas pourquoi on a retenu ce mode de désignation parfaitement tordu, pas plus que ce qui pourrait s'opposer à un retour à la simplicité. L'inconvénient, c'est que le code général des collectivités territoriales aura une ligne au lieu d'un paragraphe. Ce n'est pas forcément mauvais.

J'attends avec impatience la réponse de mes collègues et celle du ministre.

**M. le président.** L'amendement n° 16 rectifié, présenté par Mmes Sollogoub et Loïsier, M. Lafon, Mme Vullien, MM. Prince et Canevet, Mmes Goy-Chavent, Vermeillet, Férat et Guidez, MM. Henno, Mizzon et Vanlerenberghe et Mme C. Fournier, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° L'article L. 273-11 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Le conseil municipal peut s'opposer à la règle précédente par délibération dûment motivée et élire le représentant de son choix au conseil communautaire. » ;

La parole est à Mme Nadia Sollogoub.

**Mme Nadia Sollogoub.** Je le concède, cet amendement manque de précision. Il concerne une défaillance temporaire du maire : si un maire ne peut pas se rendre temporairement à un conseil communautaire, son suppléant est le suivant dans l'ordre du tableau. Chacun aujourd'hui s'exprime en fonction de son expérience personnelle sur sa commune. Ainsi, pour ma part, j'ai rencontré un suppléant qui avait des horaires de nuit et un autre qui était malade, mais non démissionnaire du conseil municipal.

Il me paraît donc important que le conseil municipal puisse désigner un suppléant qui ne soit pas celui de l'ordre du tableau.

**M. le président.** L'amendement n° 17 rectifié, présenté par Mmes Sollogoub et Loïsier, M. Lafon, Mme Vullien, MM. Prince et Canevet, Mmes Goy-Chavent, Vermeillet, Férat et Guidez, MM. Henno, Mizzon et Vanlerenberghe et Mme C. Fournier, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 7

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...) Il est ajouté un paragraphe ainsi rédigé :

« – Le conseil municipal a la faculté de s'opposer aux règles de remplacement fixées aux I et II par délibération dûment motivée et d'élire le représentant de son choix. »

La parole est à Mme Nadia Sollogoub.

**Mme Nadia Sollogoub.** Cet amendement, similaire à celui de Pierre-Yves Collombat, est défendu.

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

**M. Dany Wattebled, rapporteur.** Pierre-Yves Collombat propose de revenir sur la réforme des modalités de désignation des conseillers communautaires, adoptée en 2013, en rétablissant le principe selon lequel les conseils municipaux élisent leurs délégués en leur sein, mais cette fois, dans les seules communes de moins de 1 000 habitants.

Comme vous le savez, les conseillers communautaires de ces petites communes sont désormais désignés dans l'ordre du tableau du conseil municipal. Cette règle a été adoptée par analogie avec le système du fléchage dans les communes de plus de 1 000 habitants, puisque, en dehors du maire et des adjoints, le rang des simples conseillers municipaux dans l'ordre du tableau dépend du nombre de suffrages qu'ils ont obtenus lors des élections. Un lien est ainsi établi avec le suffrage universel.

Il ne me semble pas opportun de revenir en arrière, au risque de fragiliser l'équilibre trouvé en 2013. N'oublions pas que certains continuent à réclamer, pour les conseils communautaires, une élection au suffrage universel direct distincte des élections municipales.

C'est la raison pour laquelle la commission émet un avis défavorable sur les trois amendements.

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

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Monsieur Collombat, pour les communes de plus de 1 000 habitants, le problème serait de nature constitutionnelle.

Concernant les communes de moins de 1 000 habitants, à la lecture de votre amendement, j'ai été pris d'un doute, la désignation devant être la plus souple possible. C'est la raison pour laquelle l'amendement de Mme Sollogoub, qui prévoit une dérogation, est un élément de compromis intéressant.

Si l'on veut garantir un peu de stabilité, il ne faut pas changer toutes les règles. L'argument vaut ce qu'il vaut, car vous pourriez me reprocher de persévérer dans une erreur commise. C'est ce que vous allez me répondre ; maintenant je vous connais bien...

Des compromis ont été trouvés en 2013. L'ordre du tableau est un élément lisible démocratiquement dans une commune. On connaît M. ou Mme le maire, bien souvent le premier adjoint et le deuxième adjoint – le premier adjoint est en général une figure de proximité.

Imaginons cependant une commune qui décide de déroger au principe retenu, un conseiller municipal ayant plus de temps que le premier adjoint. Ce cas serait susceptible d'entrer dans le cadre de la dérogation à laquelle votre collègue faisait référence.

Le principe serait donc l'ordre du tableau, tout en permettant l'exception, la souplesse que j'indiquais tout à l'heure lors de ma très longue intervention. D'ailleurs, j'ai fait fuir le ministre Sueur, ce qui est bien dommage. Le Sénat reproche au Gouvernement de ne pas être suffisamment disponible pour lui, mais, quand je me montre disponible pour donner des indications sur ce qui va se passer dans les mois qui viennent, on m'en fait également le reproche. Je suis vraiment incompris, et je me sens malheureux. (*Sourires.*) Vous le direz au ministre Sueur.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Il faudrait faire un nouveau rappel au règlement !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Cela étant, un compromis me semble possible en l'espèce, tout en gardant l'esprit de la proposition de loi de M. Marc.

Le Gouvernement demande le retrait de l'amendement n° 13 rectifié de M. Pierre-Yves Collombat et émet un avis de sagesse favorable sur les amendements n°s 16 rectifié et 17 rectifié : on garderait le principe de l'ordre du tableau, ce qui ne désorienterait personne, tout en autorisant une éventuelle dérogation.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, pour explication de vote.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Franchement, je ne comprends vraiment pas votre position. L'ordre du tableau n'est pas établi seulement en fonction des suffrages ; cela n'a strictement rien à voir. En outre, qui, dans la commune, connaît l'ordre du tableau ?

Le fléchage – j'en suis certainement l'un des premiers partisans – était pour moi très important dans la vie de la commune, car il permettait de parler du projet intercommunal, sans créer deux scrutins différents, ce qui aurait présenté l'inconvénient, que l'on connaît, de transformer les intercommunalités en collectivités territoriales.

À partir du moment où l'on garde le scrutin majoritaire avec panachage, pourquoi ne pas revenir à la méthode la plus simple, la plus claire : le conseil municipal désigne à la fois les adjoints et les délégués à l'intercommunalité ? Où est le problème ?

Je ne comprends pas qu'on se fasse des nœuds au cerveau, juste pour défendre une imbécillité qui a été décidée antérieurement.

Je crois que la commission a pris une décision un peu rapide, car il suffisait de revenir au système ancien en gardant le même mode de scrutin. Vous aurez du mal à l'expliquer !

**M. le président.** La parole est à M. Didier Marie, pour explication de vote.

**M. Didier Marie.** Nous suivrons l'avis du rapporteur. Ce débat est une bonne illustration de la nécessité de laisser reposer les décisions qui ont été prises antérieurement, car les équipes municipales se sont familiarisées avec ce mode de désignation. Nous savons tous que, dans les communes de moins de 1 000 habitants, la présentation de la liste prendra en considération les modes de désignation à l'intercommunalité, et ce sans aucun problème. Il faut donc laisser un peu de temps au temps.

**M. le président.** La parole est à Mme Françoise Gatel, pour explication de vote.

**Mme Françoise Gatel.** Ces amendements concernent de vraies questions qui résultent de difficultés rencontrées dans les territoires. Il serait regrettable, monsieur Collombat, de remettre en cause le système du fléchage, dont vous avez eu, en quelque sorte, la primeur de la conception. Il est gage de clarté vis-à-vis des citoyens et respecte notre conviction que l'intercommunalité est un espace de subsidiarité et de coopération.

Pour avoir été interrogée par de nombreux élus dans beaucoup de départements, je comprends la difficulté que souligne Nadia Sollogoub. La possibilité de dérogation eu égard à des situations particulières me paraît extrêmement intéressante. Elle évite de détricoter ce qui existe. En revanche, elle prend en compte des adaptations nécessaires à des situations qui relèvent juste de l'impossible. Il s'agit non pas de laisser reposer en paix de manière définitive les irritants de la loi NOTRe, mais de trouver des solutions en gardant une cohérence et une sorte de colonne vertébrale.

**M. le président.** La parole est à M. Alain Marc, pour explication de vote.

**M. Alain Marc.** Pierre-Yves Collombat l'a bien dit : il ne faut pas confondre, d'une part, le nombre de suffrages obtenus dans les communes de moins de 1 000 habitants et, de l'autre, l'ordre du tableau : ce sont deux choses différentes. Le maire ou le premier adjoint ont pu obtenir, lors des élections, le moins de suffrages exprimés.

Cela étant, cher collègue, nous avons obtenu le fléchage pour éviter l'élection au suffrage universel du président de l'intercommunalité. Pour nous, l'enjeu était capital : sans cette mesure, les communes disparaissaient tout simplement du paysage administratif. Voilà pourquoi je ne suis pas très favorable aux dispositions que vous proposez.

En outre, je n'ai pas très bien compris les problèmes soulevés par Mme Sollogoub au sujet de la défaillance provisoire d'un maire. Pour traiter de telles situations, d'autres moyens existent. On peut notamment faire appel au préfet : dans cet hémicycle, les uns et les autres siègent depuis assez longtemps dans des collectivités pour le savoir. Cela étant, puisque les amendements n°s 16 rectifié et 17 rectifié ont reçu un avis de sagesse positive, je voterai comme mes collègues.

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

**M. Dany Wattebled, rapporteur.** Si l'amendement n° 16 rectifié est adopté, le conseil municipal d'une commune de moins de 1 000 habitants pourra s'opposer à la règle de l'ordre du tableau par délibération dûment motivée afin d'élire le représentant de son choix au conseil communautaire. Nous restons défavorables à ces dispositions, pour les

raisons déjà exprimées. J'ajoute qu'elles sont d'une constitutionnalité douteuse. Le législateur doit épuiser sa compétence en fixant le régime électoral du conseil communautaire : il ne peut donc pas s'en remettre au choix des conseils municipaux entre une règle et une autre.

Les dispositions de l'amendement n° 17 rectifié suivent le même principe : elles permettent aux conseils municipaux des communes de moins de 1 000 habitants d'écarter les règles de remplacement des conseillers. Nous confirmons donc notre avis défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Sur l'amendement n° 13 rectifié, le Gouvernement confirme son avis défavorable.

Sur les amendements n°s 16 rectifié et 17 rectifié, j'avais également l'intention d'émettre un avis défavorable. Je comprends l'avis que vient d'émettre la commission. Toutefois, compte tenu des précisions qui viennent d'être apportées, je m'en remets à la sagesse de la Haute Assemblée, tout en l'appelant à la prudence.

**M. Didier Marie.** C'est tout de même une sagesse positive !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 13 rectifié.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 16 rectifié.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 17 rectifié.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 3.

*(L'article 3 est adopté.)*

#### **Article 4 (Supprimé)**

**M. le président.** L'amendement n° 2 rectifié n'est pas soutenu et l'article 4 demeure supprimé.

#### **Article 5**

① L'article L. 273-9 du code électoral est ainsi modifié :

② 1° Le I est ainsi modifié :

③ a) À la fin du 1°, les mots : « d'un candidat supplémentaire si ce nombre est inférieur à cinq et de deux dans le cas inverse » sont remplacés par les mots : « d'au moins un candidat supplémentaire si ce nombre est inférieur à cinq et deux dans le cas inverse et d'au plus, respectivement, deux et quatre candidats supplémentaires » ;

④ b) Le 5° est complété par les mots : « , compte non tenu des éventuels candidats supplémentaires prévus à l'article L. 260 » ;

⑤ 2° Au II, après la référence : « I », sont insérés les mots : « du présent article ».

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 18 rectifié, présenté par Mmes Sollogoub et Loisier, M. Lafon, Mme Vullien, MM. Prince et Canevet, Mmes Goy-Chavent, Vermeillet, Férat et Guidez, MM. Henno, Mizzon et Vanlerenberghe et Mme C. Fournier, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

– La deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 273-10 du code électoral est ainsi rédigée : « Toutefois, lorsque la commune ne dispose que d'un ou deux sièges de conseiller communautaire, ce ou ces sièges sont pourvus par le ou les candidats supplémentaires mentionnés au 1° du I de l'article L. 273-9. »

La parole est à Mme Nadia Sollogoub.

**Mme Nadia Sollogoub.** Une commune ne disposant que de deux sièges au conseil communautaire doit être dispensée du respect de la règle de parité : ainsi, elle pourra être représentée par des binômes de deux hommes ou de deux femmes.

Dans de telles communes, la règle en vigueur est totalement contreproductive. On part du principe que les élus sont presque tous des hommes, mais, dans la pratique, cette mesure écarte du conseil communautaire des femmes qui souhaiteraient y siéger.

**M. le président.** L'amendement n° 20, présenté par M. Wattebled, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

– Après le mot : « communautaire », la fin de la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 273-10 du même code est ainsi rédigée : « et que le conseiller à remplacer a été élu sur une liste de candidats aux sièges de conseiller communautaire ne comportant qu'un seul candidat supplémentaire en application du 1° du I de l'article L. 273-9, ce siège est pourvu par ledit conseiller supplémentaire. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Dany Wattebled, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement de coordination.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 18 rectifié ?

**M. Dany Wattebled, rapporteur.** En pratique, cet amendement est satisfait par l'augmentation du nombre de candidats supplémentaires sur les listes prévues à l'article 5. Je demande donc son retrait ; à défaut, j'émets un avis défavorable.

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

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Madame la sénatrice, je comprends votre intuition, mais, à mon sens, il n'est pas opportun de revenir sur les équilibres acquis en matière de parité.

L'enfer est pavé de bonnes intentions : en commençant ainsi, on risque fort de continuer à donner des coups de canif aux règles de parité. Vous prenez l'exemple de binômes de femmes. Mais, statistiquement, on aura quand même davantage affaire aux cas où deux hommes seront désignés.

On n'enverrait pas un bon signal en votant une telle mesure au titre de cette proposition de loi, qui paraît assez consensuelle. Il ne faut pas enjamber le principe de parité, y compris pour traiter une situation particulière. J'émets donc un avis défavorable.

Quant à l'amendement n° 20, il reçoit un avis favorable.



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

**M. Dany Wattebled, rapporteur.** Monsieur le président, la commission demande le vote par priorité de l'amendement n° 20.

**M. François-Noël Buffet, vice-président de la commission des lois.** Tout à fait !

**M. le président.** Je mets donc aux voix, par priorité, l'amendement n° 20.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'amendement n° 18 rectifié n'a plus d'objet.

Je mets aux voix l'article 5, modifié.

*(L'article 5 est adopté.)*

### Article additionnel après l'article 5

**M. le président.** L'amendement n° 19 rectifié, présenté par MM. Gremillet et Brisson, Mmes Chain-Larché et Chauvin, MM. Panunzi et Mandelli, Mme Bruguère, M. Darnaud, Mmes Puissat et Noël, MM. Morisset, Meurant, Husson et Paccaud, Mmes Berthet, Gruny, Duranton et Deroche, MM. Duplomb, Laménie et D. Laurent, Mmes Thomas, Lamure et Garriaud-Maylam, MM. Rapin et de Nicolaÿ, Mmes Deromedi et L. Darcos, M. Pierre et Mmes Bories et Deseyne, est ainsi libellé :

Après l'article 5

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le dernier alinéa de l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée : « En cas d'impossibilité du conseiller communautaire suppléant à participer aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence du conseiller communautaire titulaire, un deuxième conseiller municipal peut être appelé à le remplacer avec voix délibérative selon des modalités définies par décret. »

La parole est à Mme Jacky Deromedi.

**Mme Jacky Deromedi.** Par cet amendement, mon collègue Daniel Gremillet souhaite permettre la désignation d'un second suppléant en cas d'empêchement temporaire du conseiller communautaire titulaire et de son suppléant dans les communes n'ayant qu'un conseiller communautaire. Ce second suppléant pourrait participer aux réunions de l'organe délibérant de la communauté de communes avec voix délibérative et selon des modalités définies par décret.

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

**M. Dany Wattebled, rapporteur.** Dans les communes ne disposant que d'un siège au conseil communautaire, un conseiller suppléant est désigné, ce qui permet à la commune d'être représentée en l'absence ponctuelle du conseiller élu, qui est généralement le maire.

M. Gremillet propose que, en cas d'empêchements simultanés du conseiller titulaire et du conseiller suppléant, un autre membre du conseil municipal puisse être appelé à siéger à leur place, selon des modalités définies par décret.

Je comprends bien qu'il s'agit de remédier à des problèmes pratiques qui se posent sur le terrain. Néanmoins, ces dispositions soulèvent deux difficultés.

Premièrement, le législateur ne peut pas renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de définir les règles de suppléance dans les assemblées locales : c'est le cœur du

fonctionnement démocratique des assemblées locales qui est en jeu, puisque les suppléants sont appelés à prendre part aux débats et aux votes. De telles règles relèvent du domaine de la loi.

Deuxièmement, on comprend mal pourquoi une commune qui dispose de plusieurs conseillers communautaires, mais où aucun suppléant n'est désigné, ne serait pas représentée au conseil communautaire en cas d'empêchement des titulaires, alors qu'une commune disposant d'un conseiller titulaire et d'un suppléant pourrait, elle, être représentée en cas d'empêchement simultané du titulaire et du suppléant.

Je demande donc le retrait de cet amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

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

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** J'aurai l'occasion de discuter avec M. Gremillet de la rédaction retenue pour ces dispositions. Quoi qu'il en soit, dans les communes de moins de 1 000 habitants, non seulement le conseiller communautaire dispose d'un suppléant, mais il peut donner un pouvoir à un autre membre titulaire du conseil communautaire. Il dispose donc de deux moyens de déléguer son vote au sein de cette instance, ce qui n'est pas le cas des conseillers communautaires élus dans les communes de plus de 1 000 habitants. Les intéressés peuvent donner un pouvoir, mais ils n'ont pas de suppléant.

De surcroît, pour avoir présidé des conseils communautaires, je ne crois pas que l'on facilite la tâche de la présidence de séance et, plus largement, la tenue des débats au sein de ces instances en ajoutant deux ou trois suppléants par commune rurale.

Pour ces raisons, j'é mets un avis défavorable.

**M. le président.** Madame Deromedi, l'amendement n° 19 rectifié est-il maintenu ?

**Mme Jacky Deromedi.** Oui, je le maintiens, monsieur le président !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 19 rectifié.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

### Article 6 (Supprimé)

### Article 7 (nouveau)

① I. – L'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

② 1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :

③ « Les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes sont administrées par un organe délibérant composé de délégués des communes membres désignés dans les conditions prévues au titre V du livre I<sup>er</sup> du code électoral. » ;

④ 2° À la première phrase du dernier alinéa, les mots : « des articles L. 273-10 ou » sont remplacés par les mots : « de l'article L. 273-10 ou du I de l'article ».

⑤ II. – Après le mot : « alinéa, », la fin de la dernière phrase du II de l'article L. 273-12 du code électoral est ainsi rédigée : « lorsque la commune ne dispose que d'un seul conseiller communautaire, celui dont le siège devient

vacant est remplacé temporairement par le premier membre du conseil municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire qui le suit dans l'ordre du tableau établi à la date où la vacance de son siège devient définitive. »

**M. le président.** L'amendement n° 14 rectifié, présenté par M. Collombat et Mme Cukierman, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 4

Remplacer cet alinéa par quatre alinéas ainsi rédigés :

...° À la première phrase du dernier alinéa, les mots : « le conseiller municipal appelé à le remplacer en application des articles L. 273-10 ou L. 273-12 est le » sont remplacés par les mots : « il est désigné un » ;

...° Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :

« Dans les communes de moins de 1 000 habitants, le conseiller communautaire suppléant est élu par le conseil municipal dans les conditions fixées à l'article L. 2122-7 du présent code.

« Dans les communes de 1 000 habitants et plus, le conseiller municipal appelé à remplacer le conseiller titulaire en application de l'article L. 273-10 du code électoral est le conseiller communautaire suppléant. »

II. – Alinéa 5

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Ces dispositions se seraient imposées si l'amendement n° 13 rectifié avait été adopté. Mais tel n'a pas été le cas, et je ne pense pas que la lumière soit venue depuis ! (*Sourires.*) C'est pourquoi je retire cet amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 14 rectifié est retiré.

Je mets aux voix l'article 7.

(*L'article 7 est adopté.*)

### Article 8 (nouveau)

L'article 54 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles est abrogé.

**M. le président.** La parole est à Mme Annie Guillemot, sur l'article.

**Mme Annie Guillemot.** Monsieur le ministre, il ne faudrait pas confondre la métropole de Lyon avec l'ensemble des métropoles : je suis d'autant plus inquiète que le présent article supprime l'article 54 de la loi Maptam. La mise en œuvre de ces dispositions a déjà été reculée au 1<sup>er</sup> janvier 2017, puis au 1<sup>er</sup> janvier 2019 !

Aujourd'hui, on vous a beaucoup entendu parler de la DGF. Vous insistez sur le fait que les chiffres sont stables ; mais vous oubliez de dire que 19 000 communes vont voir leur DGF baisser et que le Gouvernement a pris de nouvelles décisions, que les communes doivent mettre en œuvre. En parallèle, la sécurité sociale présente aujourd'hui un déficit de 3,6 milliards d'euros, du fait d'un certain nombre de dépenses supportées par les allocataires de la sécurité sociale : dans un cas comme dans l'autre, c'est tout de même injuste !

De plus, au sujet des métropoles, on ne voit venir aucune proposition de la part du Gouvernement. Or, pour la seule métropole de Lyon, j'observe déjà plusieurs problèmes : les conseillers métropolitains ne sont pas grands électeurs ; les sénateurs de Lyon relèvent de deux départements, ce qui ne semble pas très constitutionnel ; en outre, certains conseillers départementaux se voient aujourd'hui refuser la retraite à laquelle ils ont droit, au motif qu'ils sont conseillers métropolitains. L'Urssaf considère que leur mandat de conseiller départemental a été remplacé par celui de conseiller métropolitain.

À l'évidence, il y a donc fort à faire. On ne peut pas se contenter d'abroger l'article 54 de la loi Maptam sans adapter les règles fixées. Il faudrait à tout le moins les rendre conformes à la Constitution.

Voilà pourquoi je m'interroge. Pour l'heure, on nous propose une abrogation, mais il n'y a rien en face !

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Je ne serais pas intervenu si Mme la sénatrice n'était pas intervenue. Je le précise, puisque je dois justifier de l'utilisation de mon temps de parole auprès du groupe socialiste...

Madame la sénatrice, on peut dire ce que l'on veut au sujet de la DGF, mais nous n'arriverons jamais à faire Nation, à faire société, sans expliquer à nos collègues élus locaux comment un tel dispositif fonctionne.

Vous me dites que 19 000 collectivités vont perdre de la DGF. Bien sûr, quand vous êtes sur le terrain, vous précisez qu'il s'agit d'une conséquence de la péréquation, votée au titre du projet de loi de finances !

**Mme Annie Guillemot.** Les communes bénéficiant de la DSU sont concernées, elles aussi !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Si l'on veut faire preuve de responsabilité, il faut dire toute la vérité. (*M. François Bonhomme opine.*) Quand on décide d'augmenter de 90 millions d'euros la dotation de solidarité urbaine, la DSU, ou la dotation de solidarité rurale, la DSR, fondamentalement, on procède à un écrêtement sur la dotation forfaitaire. Dès lors, je pose cette question aux élus du groupe socialiste et républicain...

**Mme Annie Guillemot.** Que faites-vous pour ces communes ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Madame la sénatrice, je ne vous ai pas interrompue ! La seule question qui vaille, c'est : fallait-il, oui ou non, améliorer la péréquation en faveur des collectivités territoriales les plus fragiles ?

Si vous me répondez oui, c'est que vous voulez le beurre et l'argent du beurre. Or l'écrêtement de la dotation forfaitaire est nécessaire : c'est le seul moyen de donner davantage aux communes les plus fragiles.

**Mme Annie Guillemot.** Les cantines des écoles, ce sont les villes qui les payent !

**M. François Bonhomme.** Que de contorsions...

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Si vous me répondez non, cela signifie que vous voulez avant tout une DGF stable pour les collectivités. Mais vous ne pouvez pas jouer à Robin des Bois sans dire dans quelle poche vous prenez l'argent.

À ce titre, chacun doit se montrer responsable au sein de la Haute Assemblée : si les sénateurs de la République n'expliquent pas aux grands électeurs, aux élus locaux, comment fonctionne la DGF – et ce système ne date pas du gouver-

nement d'Édouard Philippe: il dure depuis plusieurs décennies! –, nos collègues maires n'en finiront pas de ne pas comprendre pourquoi cette dotation varie.

**Mme Annie Guillemot.** Certaines décisions sont imposées aux communes!

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Ensuite, on peut se demander si l'on va trop loin en matière de péréquation, s'il faut le cas échéant ralentir: ce serait là un beau sujet de débat dans cet hémicycle! Mais on ne peut pas se contenter de citer la dotation forfaitaire, pour dire: « Vous voyez, elle diminue », ou de mentionner les montants réduits, sans préciser lesquels augmentent en parallèle.

Nous avons fait un choix en améliorant la péréquation en faveur des collectivités d'outre-mer: fallait-il le faire, oui ou non?

Madame la sénatrice, j'y insiste: au sujet de la DGF, il ne faut pas dire n'importe quoi.

**Mme Annie Guillemot.** Ce n'est pas ce que je fais!

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Si, à l'évidence: vous ne m'expliquez pas comment financer la péréquation.

**Mme Annie Guillemot.** Sur la base de la justice et de la solidarité!

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** C'est pourtant la seule question qui vaille. Tant que vous n'y aurez pas répondu, le reste ne comptera pas.

**Mme Annie Guillemot.** En tant que rapporteure spéciale du budget de la cohésion des territoires, je suis à votre disposition!

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Ce sont des sujets sérieux, et nos collègues élus locaux en ont marre des polémiques que l'on entretient à ce titre!

Je vous le rappelle, c'est le gouvernement que vous avez soutenu qui a diminué drastiquement la DGF, entre 2013 et 2017. Ce n'est ni le côté droit de l'hémicycle, ni moi, ni le groupe La République En Marche qui l'a fait.

**M. Antoine Lefèvre.** Eh oui! Petit rappel nécessaire...

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** J'apprécierais un peu de cohérence: si l'on ne dit pas la vérité, on ne peut pas avancer.

Vous évoquez également l'organisation des métropoles. La suppression de l'article 54 de la loi Maptam n'a pas d'impact sur la métropole de Lyon, qui dispose d'un support législatif spécifique – M. le vice-président de la commission des lois le sait bien: il est, comme vous, sénateur du département du Rhône, et il connaît bien ces questions.

**Mme Annie Guillemot.** Et comment éliminez-vous les conseillers métropolitains?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Cela étant, faut-il consacrer une réflexion plus globale au phénomène métropolitain? Il y a quelques instants, dans une intervention que vous jugiez trop longue, j'ai précisément répondu à Mme Lavarde sur ce sujet.

Madame la sénatrice, je vous sens très contestataire, et je m'en réjouis: c'est un gage de vitalité démocratique. Mais j'aimerais vous entendre formuler quelques propositions... J'ai cru comprendre qu'une proposition de loi devait être déposée au Sénat pour donner aux élus de la métropole lyonnaise la qualité de grands électeurs. Évidemment, le Gouvernement accompagnera de telles initiatives. Mais, pour travailler ensemble, nous devons nous dire la vérité,

notamment au sujet de la DGF! (*Applaudissements sur les travées du groupe La République En Marche et sur des travées du groupe Union Centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Didier Marie, sur l'article.

**M. Didier Marie.** Nous passons rapidement sur l'article 8, et je le regrette... L'article 54 de la loi Maptam prévoyait le renouvellement général des conseils métropolitains au suffrage universel. À ce titre, le Gouvernement devait présenter un texte de loi avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019: il ne l'a pas fait, sans pour autant nous dire s'il était définitivement opposé à ce mode de représentation.

À mon sens, il n'est pas opportun, à ce stade, de supprimer ces dispositions. Nous nous opposons donc à l'article 8.

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 8.

(*L'article 8 est adopté.*)

### Article 9 (nouveau)

- ① La sous-section 1 de la section 3 du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée:
- ② 1° Le paragraphe 4 devient le paragraphe 5;
- ③ 2° Le paragraphe 4 est ainsi rétabli:
- ④ « *Paragraphe 4*
- ⑤ « *La conférence des maires*
- ⑥ « *Art. L. 5211-10-1 A.* – La conférence des maires est une instance de coordination entre la communauté urbaine, la communauté d'agglomération ou la communauté de communes et les communes membres, au sein de laquelle il peut être débattu de tous sujets d'intérêt communautaire ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces personnes publiques.
- ⑦ « Sa création est facultative. Toutefois, dès lors que 30 % des maires des communes membres de la communauté urbaine, de la communauté d'agglomération ou de la communauté de communes considérée en ont fait la demande par courrier adressé au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, la création de la conférence des maires est obligatoire. Cette demande doit être faite dans les six mois suivant chaque renouvellement général des conseils municipaux.
- ⑧ « Cette instance est présidée de droit par le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et comprend les maires et les maires délégués des communes membres.
- ⑨ « Elle se réunit au moins deux fois par an, à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à la demande de la moitié des maires, sur un ordre du jour déterminé. »

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 12 rectifié, présenté par MM. Requier, Arnell et Artano, Mme M. Carrère, MM. Castelli, Collin et Corbisez, Mmes Costes et N. Delattre, MM. Gabouty, Gold et Guérini, Mmes Jouve et Laborde et MM. Léonhardt, Menonville, Roux et Vall, est ainsi libellé:

I. – Alinéa 6

Remplacer les mots:



peut être

par le mot :

est

et les mots :

de ces personnes publiques

par les mots :

entre les communes et l'intercommunalité

II. – Alinéa 7

Supprimer cet alinéa.

III. – Alinéa 9

1° Après le mot :

propre

insérer les mots :

, à la demande de l'organe délibérant de l'établissement

2° Remplacer les mots :

de la moitié des maires

par les mots :

du tiers des maires des communes membres

IV. – Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les bureaux sont déjà composés de l'intégralité des maires sont dispensés de cette mesure.

« Les membres de cette instance ne sont pas rémunérés et aucun frais lié à son fonctionnement ne peut être pris en charge par une personne publique. »

La parole est à M. Stéphane Artano.

**M. Stéphane Artano.** La conférence des maires, prévue au présent article, est inspirée de la proposition n° 23 du rapport d'information sur la revitalisation de l'échelon communal du 7 novembre 2018, visant à mieux associer les maires au fonctionnement de l'intercommunalité.

Je rappelle que, le 24 janvier dernier, notre assemblée a déjà adopté à ce sujet un amendement présenté par notre ancien collègue Jacques Mézard au titre de la proposition de loi visant à améliorer la représentativité des conseils communautaires et à mieux associer les conseillers municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité.

Avec cet amendement, nous proposons de revenir à la rédaction alors adoptée, tout en y ajoutant la mention des maires délégués. En effet, le texte issu de la commission des lois nous paraît insatisfaisant sur deux points.

Premièrement, la création de la conférence des maires devrait être de droit dès lors que le bureau de l'EPCI ne comprend pas l'intégralité des maires. En outre, la demande de création de la conférence des maires devant être formulée dans les six mois suivant chaque renouvellement des conseils municipaux, cet article limite leur création dans le temps de manière injustifiée.

Deuxièmement, au titre des modalités de saisine, il convient de permettre à l'organe de délibération de l'EPCI et à un tiers des maires, au lieu de la moitié, de saisir la conférence des maires sur ordre du jour déterminé.

Il convient également de préciser que les membres de la conférence des maires ne sont pas rémunérés en cette qualité et que cette instance n'entraîne aucuns frais de fonctionnement.

**M. le président.** L'amendement n° 5 rectifié n'est pas soutenu.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 12 rectifié ?

**M. Dany Wattebled, rapporteur.** Outre quelques retouches rédactionnelles, nos collègues du groupe du RDSE proposent d'apporter plusieurs modifications de fond à l'article 9, lequel a pour objet la création de conférences des maires dans les communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines.

La commission a décidé que cette instance ne serait obligatoire que si 30 % des maires en faisaient la demande. Or cet amendement vise à rendre sa création systématique, sauf dans le cas où le bureau de l'EPCI comprend déjà tous les maires des communes membres.

Je ne suis pas favorable à une telle modification : la conférence des maires ne doit pas être une coquille vide, mais une véritable instance de concertation et de coordination entre les exécutifs locaux. Ses membres devront lui consacrer du temps : nous avons prévu que la conférence des maires se réunirait au moins deux fois par an. Voilà pourquoi elle ne doit être obligatoire que là où le besoin s'en fait sentir.

De même, la commission a prévu que la demande de création d'une conférence des maires devrait être formulée dans les six mois suivant le renouvellement général des conseils municipaux. Il ne me paraît pas souhaitable de supprimer cette condition : le système de gouvernance fixé doit être défini pour toute la durée de la mandature.

En outre, l'amendement vise à préciser que la conférence des maires se réunit à la demande du conseil communautaire. Cette disposition ne paraît pas opportune : j'y insiste, la conférence des maires est une instance de coordination des exécutifs.

Enfin, cet amendement tend à prévoir que la conférence des maires se réunit de plein droit à la demande du tiers, et non de la moitié des maires. Cette mesure ne semble pas indispensable. En tout état de cause, la conférence se réunira au moins deux fois par an : évitons la réunionnite.

Pour toutes ces raisons, j'émet un avis défavorable.

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

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Par bien des aspects, nous sommes ici au cœur de cette proposition de loi.

Mesdames, messieurs les sénateurs, n'allons pas contrarier et abîmer la seule représentation qui vaille, à savoir la représentation démocratique et, partant, démographique. Le conseil communautaire tient compte du poids de la population : c'est un principe de base qu'il est important de rappeler.

Les EPCI réunissent des communes, et donc des maires. À ce titre, la conférence des maires est en cohérence avec notre débat dans son ensemble : elle constitue une soupape de sécurité.

La question s'est réellement posée avec la refonte des intercommunalités : depuis cette réforme, lors de délibérations relatives à tel périmètre, à telle compétence, les communes les plus importantes emportent la majorité et les communes rurales se sentent dépossédées d'une part de leur destin. Le mandat 2014-2020 a fait apparaître ce besoin de retour aux maires.

Pour ma part – je réponds ainsi à M. Marie –, je suis favorable à tout ce qui va dans le sens de la conférence des maires.

Mesdames, messieurs les sénateurs, qu'il s'agisse du seuil de 30 % ou du délai de six mois, je m'en remets à la Haute Assemblée. Peut-être faut-il supprimer toute mention de seuil : sur ces sujets, je suis très ouvert. Je soumetts ces questions à votre réflexion ; votre réponse sera la bonne.

En revanche, monsieur Artano, il ne faudrait pas rendre la conférence des maires trop complexe, trop rigide, trop difficile à mettre en œuvre. Je vois la bonne intention que traduit cet amendement : vous souhaitez donner du contenu à cette instance, garantir un véritable échange, par exemple en assurant la transmission de documents. Mais, encore une fois, l'enfer est pavé de bonnes intentions.

On ne cesse d'invoquer la démocratie et les libertés locales. On répète qu'il faut faire confiance à l'intelligence des territoires : or, avec ces dispositions, on ferait tout le contraire, en imposant des mesures aussi rigides que pour des assemblées délibérantes. Pour ces dernières, des règles strictes sont normales : elles sont imposées par le droit, par les principes constitutionnels dont vous êtes, comme moi, les garants.

Nous devons faire particulièrement attention. Mais, pour des organes optionnels, destinés à renforcer la démocratie locale, le législateur doit conserver les dispositions les plus souples possible.

Aussi, je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable. Telle qu'elle est rédigée par la commission des lois, cette proposition de loi crée un objet politique intéressant, qui permettra de fluidifier les rapports dans les intercommunalités.

**M. le président.** La parole est à Mme Nathalie Goulet, pour explication de vote.

**Mme Nathalie Goulet.** Statistiquement, il serait intéressant de connaître le nombre de conférences des maires créées sur le terrain. À mon avis, elles sont déjà assez nombreuses.

**Mme Françoise Gatel.** Oui !

**Mme Nathalie Goulet.** Peut-être même existent-elles presque partout : dans nos bonnes régions, les nouvelles intercommunalités sont tout de même nées aux forceps. Le seul moyen d'y recréer du lien, d'intéresser les élus locaux, surtout ceux des petites communes, absorbées par de grosses intercommunalités, c'est précisément de créer cette conférence. Il s'agit là d'une instance à taille humaine, rendant une véritable place à chaque collectivité. À l'évidence, les nouveaux EPCI ont été un peu surdimensionnés par rapport aux petites communes et aux petites intercommunalités absorbées. Aussi, il serait intéressant que vos services évaluent le nombre de conférences des maires existantes, monsieur le ministre.

Surtout, j'estime comme vous qu'il faut préserver la souplesse du dispositif. Ce débat le montre bien, nous allons continuer à appliquer des rustines à la loi NOTRe pendant encore des mois et des années ; elle pose une foule de problèmes sur le terrain. En l'état actuel de la législation, le

maire d'une commune nouvelle ne peut plus être maire d'une commune déléguée : il devra donc faire un choix et, le cas échéant, renoncer à sa commune de cœur... On l'avait bien compris, mais ces situations vont entraîner de nouvelles difficultés. Nous n'avons pas encore commencé à voir la fin des rustines ! (*Sourires.*)

Il faut donc fixer des règles souples, simples et intelligibles. À ce sujet, vous avez complètement raison et, pour ma part, je ne voterai pas cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Didier Marie, pour explication de vote.

**M. Didier Marie.** Avec cet amendement, M. Requier part d'une bonne intention. À titre personnel, je souhaite d'ailleurs que les conférences des maires deviennent obligatoires.

Certes, plus de 70 % des EPCI ont déjà instauré une conférence des maires. Dans les 30 % restants, certaines intercommunalités n'en voient pas la nécessité ; et, dans d'autres cas, peut-être l'exécutif intercommunal n'a-t-il pas très envie de voir l'ensemble des maires se réunir autour de la table...

Une telle obligation ne coûte pas cher, mais elle garantit la présence des maires dans les délibérations, même s'ils disposent d'un droit de vote en tant que conseillers communautaires.

D'une certaine manière, la conférence des maires est une instance de démocratie participative, entre l'établissement public et les communes ; elle est bel et bien nécessaire. Cela étant, il ne faut pas trop contraindre son fonctionnement. Chaque intercommunalité doit rester libre de définir, dans son règlement, le fonctionnement de la conférence des maires.

Aussi, nous ne voterons pas cet amendement, même si nous comprenons bien les intentions de nos collègues.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 12 rectifié.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 6 rectifié n'est pas soutenu.

Je mets aux voix l'article 9.

*(L'article 9 est adopté.)*

#### **Article 10 (nouveau)**

- ① L'article L. 3633-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° À la dernière phrase, le mot : « une » est remplacé par le mot : « deux » ;
- ③ 2° Sont ajoutés cinq alinéas ainsi rédigés :
- ④ « Préalablement à leur adoption ou à leur approbation par le conseil de la métropole, la conférence métropolitaine est saisie pour avis par son président des projets d'actes suivants :
- ⑤ « 1° Le projet de budget ;
- ⑥ « 2° Les projets de schéma de cohérence territoriale et de schéma de secteur, de plan local d'urbanisme, de programme local de l'habitat, de plan de mobilité et de plan climat-air-énergie territorial ;

7 « 3° Les projets de délibération portant délégation ou transfert à une personne publique autre qu'une commune d'une compétence mentionnée au I de l'article L. 3641-1.

8 « Par dérogation au 2° du présent article, lorsqu'un acte mentionné au même 2° ressortit à une compétence transférée par la métropole de Lyon à une autre personne publique, la conférence métropolitaine est saisie pour avis du projet d'acte préalablement à son adoption par l'organe délibérant de ladite personne publique. »

**M. le président.** L'amendement n° 8 rectifié, présenté par M. Devinaz, Mme Guillemot et M. Sueur, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 1

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° À la première phrase, après le mot : « métropolitaine », sont insérés les mots : « des communes » ;

La parole est à M. Gilbert-Luc Devinaz.

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** Cet amendement vise à changer le nom de la conférence métropolitaine.

Au terme des prochaines élections, les communes ne seront pas représentées en tant que telles au sein de la métropole de Lyon. La conférence métropolitaine est une instance consultative qui regroupe tous les maires de la métropole ; en 2020, il s'agira du seul organe où les communes seront représentées.

Je le rappelle, la métropole de Lyon exerce les compétences d'un département et possède les attributions de l'ancienne communauté urbaine, lesquelles ont un impact considérable sur les communes. Comme l'a relevé la commission des lois, la situation est donc paradoxale.

Avec cet amendement, nous proposons de rebaptiser la conférence métropolitaine « conférence métropolitaine des communes », afin de souligner le fait que les communes sont associées pleinement à la gouvernance de la métropole de Lyon.

**M. François-Noël Buffet, vice-président de la commission des lois.** Pas les communes, les maires !

**M. le président.** Le sous-amendement n° 21, présenté par M. Wattebled, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Amendement n° 8 rectifié

I. – Alinéa 3

Remplacer le mot :

communes

par le mot :

maires

II. – Compléter cet amendement par deux paragraphes ainsi rédigés :

... – Alinéas 4 et 8

Après le mot :

métropolitaine

insérer les mots :

des maires

... – Compléter cet article par deux paragraphes ainsi rédigés :

... – À la première phrase du premier alinéa et au deuxième alinéa de l'article L. 3633-3 du même code, après le mot : « métropolitaine », sont insérés les mots : « des maires ».

... – L'intitulé de la section 2 du chapitre III du titre III du livre VI de la troisième partie du même code est complété par les mots : « des maires ».

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Dany Wattebled, rapporteur.** La conférence métropolitaine est une instance de concertation et de coordination entre les chefs d'exécutif : sa dénomination doit en rendre compte.

En outre, ce sous-amendement vise à procéder aux coordinations nécessaires à l'article 10, étant donné les dispositions en vigueur du code général des collectivités territoriales.

Monsieur Devinaz, la commission est favorable à l'amendement n° 8 rectifié, ainsi sous-amendé.

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

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Je l'ai déjà dit lors de la discussion générale : il est toujours délicat pour moi, en tant que membre du Gouvernement, d'émettre un avis définitif sur des questions qui n'ont pas donné lieu à concertation entre les différents acteurs du territoire. En l'occurrence, peut-être la question a-t-elle été examinée, mais nous n'en avons pas eu connaissance.

Sur cet amendement, sous-amendé comme la commission le propose, le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

**M. le président.** La parole est à M. François-Noël Buffet, pour explication de vote.

**M. François-Noël Buffet.** Je sors de mon rôle de vice-président de la commission des lois pour intervenir à titre personnel !

Je suis un peu à l'origine de cet article 10 et je souhaite insister sur le grand intérêt que la commission des lois porte au sous-amendement présenté par le rapporteur en la matière : il est important que l'intitulé de cette instance précise qu'il s'agit bien de « la conférence métropolitaine des maires ».

Notre objectif est que les maires qui ne seront pas élus au conseil de métropole, en particulier, puissent être consultés au sein de cette conférence. Il nous semble donc important que ce sous-amendement soit adopté.

**M. le président.** Merci, monsieur le sénateur du Rhône ! *(Sourires.)*

La parole est à M. Alain Marc, pour explication de vote.

**M. Alain Marc.** Le recours au terme « maires » me semble en effet tout à fait approprié. Certains craignaient que les dispositions relatives à la métropole de Lyon ne soient considérées comme des cavaliers législatifs, mais l'on voit bien ici qu'elles ont toute leur place dans cette proposition de loi.

**M. le président.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 21.

*(Le sous-amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 8 rectifié, modifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 11, présenté par Mme Guillemot et MM. Devinaz et Sueur, est ainsi libellé :



Après l'alinéa 7

Insérer quatre alinéas ainsi rédigés :

« ...° Le schéma métropolitain de solidarité (personnes âgées, personnes en situation de handicap, protection de l'enfance, santé publique et développement social) ;

« ...° Le projet de schéma métropolitain éducatif et culturel ;

« ...° Le programme métropolitain d'insertion pour l'emploi ;

« Par ailleurs, la conférence métropolitaine est saisie chaque année pour donner un avis sur l'exécution de la programmation pluriannuelle d'investissement.

La parole est à Mme Annie Guillemot.

**Mme Annie Guillemot.** Je reviens tout d'abord sur la décision du Conseil constitutionnel qui vient de tomber et qui valide notre proposition de loi sur le référendum d'initiative partagée. Je me félicite de ce que le Conseil constitutionnel ait passé outre les réserves du Gouvernement, qui considérait que l'expression de la souveraineté nationale par les représentants du peuple et par la voie référendaire risquait de nuire à son projet.

Je souhaite vous indiquer également, monsieur le ministre, que nous avons déposé des amendements après que la commission des lois elle-même en a voté un relatif à la métropole de Lyon. Nous considérons auparavant que, s'agissant d'une proposition de loi relative à la synergie entre les conseils municipaux et communautaires, la métropole de Lyon n'était pas concernée. J'ai d'ailleurs déposé un amendement visant à changer l'intitulé du texte.

La commission des lois a donc adopté un amendement – que nous saluons – tendant à fixer à deux par an le nombre de réunions de la conférence métropolitaine des maires. Un de nos amendements tend à fixer ce rythme à une réunion par semestre, c'est à peu près la même chose.

Nous souhaitons en outre décliner différemment les compétences concernées. L'amendement évoqué par M. Buffet ne visait en effet que les compétences urbanistiques. Or la métropole de Lyon est la seule qui soit une collectivité locale à part entière ; à ce titre, elle exerce à la fois les compétences de l'ancienne communauté urbaine de Lyon et celles du département. Nous considérons donc que la conférence des maires doit pouvoir également discuter de sujets relevant des compétences sociales, tels que l'insertion, la lutte contre la pauvreté ou le schéma métropolitain des solidarités.

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

**M. Dany Wattebled, rapporteur.** La commission a prévu que les projets d'actes les plus importants de la métropole et ceux qui se rapportent le plus étroitement aux compétences communales soient soumis, pour avis, à la conférence métropolitaine des maires préalablement à leur adoption. Cela concerne le projet de budget, ainsi que les projets de schéma de cohérence territoriale, ou SCOT, et de plan local d'urbanisme, ou PLU.

Nos collègues proposent d'y ajouter les projets de schéma métropolitain des solidarités, de schéma métropolitain éducatif et culturel ainsi que le projet de programme métropolitain d'insertion par l'emploi.

Je n'y suis pas favorable, car ces documents n'ont pas de fondement légal ; c'est la métropole seule qui décide de les élaborer et elle pourrait très bien y renoncer s'ils s'avéraient inutiles. Porter leur présentation au rang d'obligation législative serait un facteur de rigidité.

En outre, pour contourner ses obligations de consultation, il suffirait à la métropole de cesser d'élaborer ces schémas et ces programmes.

Avis défavorable.

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

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Même avis pour les mêmes raisons.

**M. le président.** La parole est à Mme Annie Guillemot, pour explication de vote.

**Mme Annie Guillemot.** Ces arguments sont difficiles à entendre. J'ai été conseillère générale pendant dix-sept ans, je vous rappelle que toutes les compétences sociales du département qui relèvent maintenant de la métropole de Lyon représentent plus de la moitié de son budget, qui est de l'ordre de 4 ou 5 milliards d'euros. Il ne me semble pas possible que la conférence des maires ne puisse discuter que des compétences héritées de la communauté urbaine, telles que le PLU-H, le plan local d'urbanisme et de l'habitat et le SCOT – il manque d'ailleurs la directive territoriale d'aménagement, la DTA – et non des compétences sociales.

Je comprends encore moins l'avis du Gouvernement, alors qu'un projet de loi est en discussion, qui prévoit que les collèges travaillent avec les écoles. Or les premiers relèvent de la métropole et les seconds des municipalités. Quand j'étais vice-présidente de la métropole de Lyon, nous avons voulu mettre en place un schéma éducatif avec les maires, dans le cadre du travail réalisé entre les écoles élémentaires et maternelles et les collèges.

Les arguments avancés aujourd'hui ne me semblent donc valables ni pour les conseillers métropolitains lyonnais ni pour les maires et, par notre opposition, nous soutenons cette demande. Alors même que nous ne savions pas que cette proposition de loi, qui ne concernait à l'origine que les conseils communautaires, allait aborder les compétences de la métropole de Lyon, nous avons travaillé avec les maires. Nous leur dirons que le Sénat a refusé que la conférence des maires ait à connaître également des compétences sociales, ainsi, chacun prendra ses responsabilités.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman, pour explication de vote.

**Mme Cécile Cukierman.** Nous allons voter cet amendement.

Je ne vais pas rouvrir le débat sur la création de la métropole de Lyon et sur l'arrangement entre deux barons amis qui a fait fi des réalités démocratiques sur cette partie du territoire de la République française.

Cette métropole existe aujourd'hui, et, malgré notre opposition originelle, il convient de garantir certains garde-fous. Nous sommes attachés à la place de la commune, au rôle des maires et au pouvoir démocratique que leur confère l'élection municipale ; nous souhaitons leur permettre de disposer d'une vue d'ensemble, de donner un avis et d'intervenir sur les politiques qui concernent directement leur territoire et ceux qui y vivent et y travaillent.

Il ne nous semble donc pas possible de limiter les sujets de débat obligatoire aux questions d'urbanisme ou d'aménagement de territoire, si intéressantes et importantes soient-elles. Partout ailleurs dans notre pays, le rôle quotidien du maire et de l'intercommunalité va bien plus loin et inclut les questions sociales.

Cela a déjà été dit, la situation qui va découler des élections de 2020 sera ubuesque et presque antidémocratique : un certain nombre de maires, y compris des maires de grandes communes de la métropole de Lyon, pourraient ne pas siéger au conseil métropolitain, alors même que leurs opposants, parfois issus de la droite la plus extrême, y siègeraient. C'est donc aussi pour assurer le bon équilibre du pouvoir démocratique et le respect du suffrage populaire qu'il est important de consolider le pouvoir des maires.

L'actualité toute récente, avec la validation de la proposition de loi référendaire, confère également ce pouvoir au peuple. Il serait dommage de nier, à l'échelle de la métropole lyonnaise, le suffrage qui s'exprimera en 2020.

**M. le président.** La parole est à M. François-Noël Buffet, pour explication de vote.

**M. François-Noël Buffet.** Je vais essayer de clarifier les choses. En toute hypothèse, celui qui se donnerait l'objectif de contrecarrer les effets de la création de la métropole en tant que collectivité locale élue au suffrage universel direct s'exposerait à des difficultés. Cette métropole a ses règles propres, qui nous dépassent et qui doivent être appliquées.

Il s'agit ici de faire en sorte que la conférence métropolitaine des maires puisse donner un avis sur les documents que la métropole a l'obligation légale d'établir et qui sont de nature intercommunale. Cette idée a été à l'origine de l'amendement déposé en commission il y a quelques semaines.

Les schémas évoqués dans la proposition qui nous est faite n'ont pas de fondement légal, comme le soulignait le rapporteur, mais sont le fruit d'initiatives – intéressantes, au demeurant –, notamment des départements. Pour des raisons juridiques, il me semble que nous ne devons pas les intégrer aux obligations légales, car cela mènerait à leur propre légalisation.

En revanche, la loi Maptam offre la possibilité à la conférence des maires de se saisir des thématiques dont elle souhaite débattre, sous réserve d'une majorité qualifiée assez facile à atteindre, et ainsi d'examiner ces dossiers.

Nous parlons tous d'intelligence territoriale, rien n'empêche le conseil de métropole lui-même, et son président, de décider de demander l'avis de la conférence métropolitaine des maires sur ces schémas, parce qu'ils sont d'intérêt métropolitain, quand bien même cette démarche ne serait pas fondée sur une obligation légale.

Enfin, n'oublions pas que la majorité des maires du territoire de la métropole vont tout de même pouvoir siéger au conseil de métropole sans difficulté particulière. Il faut donc raison garder à ce sujet, en ménageant une issue, qui pourrait être celle que je propose.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 11.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 10, modifié.

*(L'article 10 est adopté.)*

## Article 11 (nouveau)

Au II de l'article L. 237-1 du code électoral, les mots : « ou de ses communes membres » sont supprimés. – *(Adopté.)*

## Articles additionnels après l'article 11

**M. le président.** L'amendement n° 9, présenté par M. Devinaz, Mme Guillemot et M. Sueur, est ainsi libellé :

Après l'article 11

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 3633-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° À la troisième phrase du premier alinéa, les mots : « peuvent être » sont remplacés par le mot : « sont » ;

2° À la deuxième phrase du second alinéa, le mot : « an » est remplacé par le mot : « semestre ».

La parole est à M. Gilbert-Luc Devinaz.

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** Cet amendement vise à renforcer les conférences territoriales des maires. Il ne s'agit pas de créer un échelon supplémentaire, ces instances locales existent déjà dans la loi, elles regroupent les maires des communes membres d'un même bassin de vie. Dans le pacte métropolitain, elles sont présentées comme des instances de concertation.

Pour autant, aujourd'hui, elles ne fonctionnent pas, ou très mal, et de manière très irrégulière. Pour y remédier, nous souhaitons qu'elles se réunissent au moins une fois par semestre. Elles auront ainsi l'occasion de débattre de l'exécution des politiques métropolitaines à l'échelle des bassins de vie et deviendront des lieux d'échanges et de discussions pour permettre une bonne adaptation des politiques métropolitaines au niveau communal.

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

**M. Dany Wattebled, rapporteur.** Cet amendement concerne non pas la conférence métropolitaine, mais les conférences territoriales des maires, instituées sur le territoire de la métropole de Lyon dans des périmètres définis par celle-ci.

Les conférences territoriales des maires peuvent être consultées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de la métropole. Nos collègues proposent que leur consultation soit désormais obligatoire.

J'y suis très défavorable, pour des raisons de droit et d'opportunité.

Tout d'abord, cet amendement, tel qu'il est rédigé, tend à exiger que chacune des conférences territoriales des maires soit consultée, à peine de nullité, sur chacun des projets d'actes de la métropole, ce qui risquerait de paralyser son fonctionnement et de provoquer des annulations en série, dans le cas où cette formalité ne serait pas systématiquement accomplie.

En outre, ces conférences territoriales ne doivent pas nécessairement être toutes consultées sur tous les sujets, mais seulement sur les politiques métropolitaines qui concernent spécifiquement leur territoire.

Pour que les communes soient associées à l'élaboration des politiques conduites sur l'ensemble du territoire métropolitain, il existe une autre instance : la conférence métropolitaine.

Il ne me paraît pas non plus indispensable de fixer, pour ces conférences territoriales, un minimum d'une réunion par semestre au lieu d'une réunion par an. Les élus ont parfois autre chose à faire que de multiplier les réunions. En cas de nécessité, une réunion peut toujours être convoquée sur l'initiative du président de la conférence territoriale, qui est un maire, ou de la moitié de ses membres.

Avis défavorable.

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

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Monsieur le sénateur Gilbert-Luc Devinaz, votre collègue Jean-Pierre Sueur me reprochait d'être trop long, mais j'aurais dû l'être plus encore pour mieux rendre compte de notre philosophie : on ne peut pas demander plus de liberté locale, plus de confiance locale, on ne peut pas affirmer qu'il faut que les territoires s'organisent comme ils le souhaitent, y compris, donc, le territoire de Lyon, tout en rigidifiant les choses par la loi, c'est-à-dire par le véhicule le plus absolu, en imposant presque d'organiser une réunion avec les maires en semaine paire plutôt qu'en semaine impaire ! Ou alors il faut en finir avec nos belles phrases et acter le fait que l'on ne fait pas confiance à la démocratie locale pour s'organiser et que le législateur doit intervenir lourdement pour s'assurer que celle-ci vit bien.

Je le disais précédemment, en bon normand, je suis plutôt toquevillien, mais M. le sénateur Sueur risque de me reprocher de ne pas parler du Loiret, ce qui m'attristerait...

Nous avons déjà eu, à propos de la proposition de loi instituant des funérailles républicaines, un débat sur ces deux valeurs : liberté d'un côté, égalité de l'autre. J'entends que vous êtes soucieux qu'une égalité soit constatée sur la manière dont sont organisées la vie locale et la démocratie au sein de la métropole de Lyon. Je suis, quant à moi, plutôt du côté des libéraux : je pense qu'il faut faire confiance aux élus pour qu'ils s'organisent.

Je vous demande donc le retrait de cet amendement ; à défaut, l'avis du Gouvernement serait défavorable.

**M. le président.** La parole est à Mme Annie Guillemot, pour explication de vote.

**Mme Annie Guillemot.** Monsieur le ministre, il me semble que vous devez prendre en compte l'aspect spécifique de la métropole de Lyon. Nous sommes aussi, ici, les porte-parole des maires qui ne seront pas représentés dans le conseil métropolitain. Je vous rappelle qu'à l'heure actuelle, une pétition a déjà rassemblé 25 000 signatures sur ce problème.

Vous avez dû lire, en outre, le rapport de la commission des finances publié le 10 avril qui considère que, s'agissant de la métropole de Lyon, des questions institutionnelles sont « encore en suspens ». En 2014, l'élection des conseillers communautaires concernait 59 communes pour 165 conseillers métropolitains.

Les rapporteurs indiquent : « Lors du prochain renouvellement général des conseillers municipaux [en 2020], les conseillers métropolitains seront désormais élus au suffrage universel direct. Ainsi, il est prévu que les 166 « conseillers métropolitains de Lyon sont élus dans chacune des circonscriptions métropolitaines au scrutin de liste à deux tours sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. » Ils ont rencontré les élus, y compris les maires, et ajoutent : « Dans la mesure où, d'une part, il n'y aura plus de fléchage, mais un scrutin par liste et où, d'autre part, dans certaines circonscriptions, le nombre d'élus est inférieur au nombre de communes, certaines d'entre elles ne seront plus représentées au sein du conseil

métropolitain. » Ils citent ensuite l'exemple de la circonscription métropolitaine Val-de-Saône à laquelle sont attribués 10 sièges alors qu'il y a 25 communes et donc 25 maires.

Monsieur le ministre, j'ai été maire pendant dix-huit ans et presque aussi longtemps conseillère générale, conseillère communautaire et conseillère métropolitaine. Nous savons de quoi nous parlons ! Nous relayons aujourd'hui la parole des maires dans le cadre de la démocratie locale, tout comme, avec la proposition de loi relative au référendum d'initiative partagée, nous avons voulu plus de démocratie s'agissant de la vente d'Aéroports de Paris ou, peut-être, des barrages hydro-électriques.

**M. le président.** La parole est à Mme Françoise Gatel, pour explication de vote.

**Mme Françoise Gatel.** J'entends bien la question posée ; il est arrivé que le législateur invente des curiosités comme la métropole de Lyon sans que celles-ci soient complètement abouties et définies. Aujourd'hui, nous sommes confrontés à un vrai sujet de démocratie, d'ancrage territorial et d'acceptation de cette instance.

Il me semble toutefois difficile d'inscrire dans la loi un tel niveau de précision, notamment en matière de fréquence de réunions. Il me semble même que ce serait une erreur qui vous desservirait. Vous ne savez pas si la fréquence que vous demandez est la bonne. Si, dans un an ou deux, vous veniez à constater qu'il faudrait plus de souplesse, un autre rythme et d'autres précisions, il faudrait revenir devant le Parlement.

Il faut viser le bon outil pour répondre à cette excellente question, qui relève plutôt du règlement intérieur, ce qui suppose un consensus territorial. Vous obtiendrez sans doute un meilleur résultat à ce niveau qu'en changeant la loi, laquelle n'est d'ailleurs jamais aussi parfaite que les hommes peuvent l'être quand ils le sont autant qu'ils doivent l'être.

**M. le président.** La parole est à M. Gilbert-Luc Devinaz, pour explication de vote.

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** Comme vient de le rappeler ma collègue Annie Guillemot, nous représentons à la fois le « nouveau Rhône » et la métropole de Lyon et nous avons des relations avec les maires des municipalités qui constituent ladite métropole.

L'amendement que je viens de présenter n'est pas sorti de mon chapeau, il est issu d'échanges avec les maires qui ont fait un constat.

Je pensais participer à la discussion d'une proposition de loi tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires, mais en rejetant cet amendement, vous refusez d'établir une synergie entre les communes et la métropole de Lyon !

**M. le président.** La parole est à Mme Nathalie Goulet, pour explication de vote.

**Mme Nathalie Goulet.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ceux qui ont assisté au débat sur la création de cette merveilleuse institution qu'est la métropole de Lyon se rappellent quelles étaient les bonnes fêtes autour du berceau. Le sujet ne manquait pas, d'ailleurs, d'intéresser les autres parlementaires, tant la méthodologie était stupéfiante.

Cette métropole existe aujourd'hui et chaque fois que nous débattons de ce type de sujet, on nous propose des amendements qui s'y rapportent. Je ne suis qu'un petit parlementaire de l'Orne, mais, à mon sens, on pourrait avantageusement faire la liste des problèmes rencontrés et prévoir un texte



spécifique, plutôt que de compléter ainsi des dispositifs avec des mesures qui s'avèrent nécessaires à l'épreuve des faits, mais aussi, probablement, d'un changement de génération. (*Sourires.*)

**M. François Bonhomme.** C'est élégant ! L'intéressé appréciera.

**Mme Nathalie Goulet.** Eh oui, c'est une évidence !

Il serait donc intéressant de disposer d'un texte global de manière que tout le monde participe à l'amélioration des dispositions démocratiques dans cette métropole de Lyon, qui est un poumon très important pour notre pays.

Je parlais précédemment de rustines, mais ce sujet mérite un débat en profondeur.

**M. le président.** La parole est à M. François-Noël Buffet, pour explication de vote.

**M. François-Noël Buffet.** Les conférences territoriales des maires de la métropole de Lyon répondent d'abord à une obligation légale résultant de la loi Maptam. En revanche, la métropole est libre de les organiser comme elle le souhaite, ce qu'elle a fait.

Il est vrai que toutes les conférences que nous connaissons fonctionnent de manière inégale, Gilbert-Luc Devinaz, Annie Guillemot et moi-même l'avons constaté, comme tous les autres sénateurs du Rhône. L'enjeu est donc de trouver un mode de fonctionnement un peu plus opérationnel. Jusqu'à maintenant, il leur a toujours été refusé de jouer un rôle décisionnel ; leur mission se limite à la consultation, mais cela relève, selon moi, de l'organisation interne de la maison.

Au sein de la métropole, un débat est nécessaire sur le rôle des conférences territoriales des maires dont l'organisation interne doit être revue pour qu'elles soient plus efficaces.

Les territoires de la métropole ne sont évidemment pas pour autant dessais de tous les grands sujets, par définition, puisqu'ils appartiennent à l'assemblée délibérante. De surcroît, les commissions thématiques qui existent, comme dans toutes les collectivités locales, traitent de ces questions et tout le monde y est associé.

Il faut donc mener un travail sur le territoire pour mieux organiser ces conférences territoriales, qui sont utiles, il faut bien l'admettre, mais qui doivent mieux fonctionner. On peut faire confiance, pour y parvenir, à l'ingénierie locale.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 9.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** L'amendement n° 15 rectifié *bis*, présenté par MM. Raison, Milon, Darnaud, Longuet, Vaspert, Pierre, Priou et Bonne, Mme Ramond, MM. Vogel, Chasseing, Laménie et Perrin, Mme Chauvin, M. A. Marc, Mmes Berthet et M. Mercier, MM. Revet et Decool, Mme Noël, MM. D. Laurent, Bazin et Guerriau, Mmes Garriaud-Maylam et Imbert, M. Mayet, Mmes A. M. Bertrand, Lherbier et Bruguière, MM. Savin et Paccaud, Mme Lamure et MM. Babary et Le Gleut, est ainsi libellé :

Après l'article 11

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5211-39-... ainsi rédigé :

« Art. L. 5211-39- – Dans les trois mois suivant chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit une feuille de route pour la durée du mandat.

« Le projet de feuille de route est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable.

« La feuille de route donne lieu à débat au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dès sa première réunion suivant l'expiration du délai mentionné au premier alinéa.

« Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement de la feuille de route fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant et d'une information écrite à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale. »

La parole est à Mme Brigitte Lherbier.

**Mme Brigitte Lherbier.** Monsieur le ministre, vous nous faisiez part de votre confiance dans la démocratie locale. Je suis entièrement d'accord avec vous, mais pour faire confiance, il faut de la transparence. Michel Raison a déposé cet amendement en ce sens : il souhaite que le président de l'EPCI établisse une feuille de route pour la durée du mandat afin de favoriser la transparence vis-à-vis des habitants et des élus.

Nous en avons déjà débattu avec M. le rapporteur : il est vrai qu'un conseil d'EPCI n'est pas comparable à un conseil municipal et qu'un candidat aux fonctions de maire doit présenter un programme de campagne.

Je suis pourtant persuadée qu'un président d'EPCI est également obligé de présenter un programme pour être élu et il pourrait être intéressant, pour les habitants comme pour les maires, de pouvoir suivre l'évolution de cette feuille de route, surtout si de grosses dépenses doivent être effectuées en cours de mandat, par exemple avec la construction d'un siège, qui coûte une petite fortune. Il est nécessaire que chaque maire qui y souscrit sache ce à quoi il s'engage.

C'est pourquoi je défends l'amendement de Michel Raison.

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

**M. Dany Wattebled, rapporteur.** Cet amendement vise à ce que le président d'un EPCI à fiscalité propre ait l'obligation d'élaborer, dans les trois mois suivant le renouvellement général des conseils municipaux, une feuille de route pour la durée de la mandature, soumise pour avis aux conseils municipaux des communes membres et donnant lieu à un débat au sein du conseil communautaire.

Je suis un peu dubitatif quant à l'intérêt de cette mesure. Les grandes lignes du projet politique des candidats auront été exposées durant la campagne électorale ; pour le reste, le président de l'EPCI ne dispose pas toujours de la visibilité nécessaire pour élaborer un programme détaillé des actions à mener pour les six ans à venir.

Je souhaitais m'en remettre à la sagesse du Sénat, mais la commission a émis un avis défavorable et je m'y range.

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

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Vous avez bien fait, madame la sénatrice Lherbier, de défendre l'amendement de Michel Raison, dont je connais les qualités personnelles.

Nous revenons à notre débat : jusqu'à quel point devons-nous tout rigidifier ? Ce n'est pas une petite question et je pourrais passer des heures et des heures à en débattre avec vous, y compris sur d'autres textes et même à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances.

Certains sujets exigent que l'État et le Parlement s'expriment. C'est le cas, par exemple, de la péréquation : si le législateur ne dit pas à qui l'on prend pour donner à qui, cela ne fonctionne pas. Tel n'est pas le cas concernant d'autres sujets : si le nouveau patron d'un établissement public de coopération intercommunale ne prend pas la parole dans la presse pour expliquer ce qu'il veut faire au sujet des compétences qu'il a acquises de par la loi ou la volonté locale, s'il n'informe pas les maires, les conseillers communautaires et les conseillers municipaux de sa vision politique, il semble difficile d'imaginer une loi pour l'obliger à faire un discours de l'Union, comme le président des États-Unis devant le Congrès.

Le Premier ministre fait un discours de politique générale devant l'Assemblée nationale et envoie le ministre d'État le faire devant vous, cela se comprend très bien dans un système de séparation des pouvoirs.

À l'échelle locale, je pourrais être tenté également de considérer que, plus on oblige la parole à se libérer, plus il y a de transparence, plus les choses sont claires, en matière de fiscalité et de répartition, par exemple, notamment lorsque l'on fait des transferts de charges dans le cadre des commissions locales d'évaluation des charges transférées, les Clect. Plus les choses sont dites, mieux c'est.

Il est pourtant compliqué pour les parlementaires comme pour le Gouvernement de forcer la démocratie locale. Par certains aspects, c'est une demande qui semble très étonnante.

Nous sommes d'accord pour fluidifier au maximum. Parfois, le Gouvernement vous impose des choses que vous contestez, mais vous voyez que cela peut pourtant servir. Il en est ainsi des documents d'urbanisme, comme les SCOT : sans même parler du fond, ils obligent à débattre dans les conseils communautaires et c'est déjà une bonne chose.

Dans cette proposition de loi de M. Marc, nous avons ainsi, avec la conférence des maires, permis à ces derniers d'interpeller le président de l'intercommunalité sur ses décisions.

Faut-il pour autant forcer des choses, avec un document un peu scolaire ou un rapport que l'on enverrait à tous les conseillers municipaux pour expliquer ce que l'on va faire ? Cela s'appelle une profession de foi électorale et, une fois de plus, un EPCI n'est pas une collectivité territoriale – je mets le cas de Lyon de côté. Où faut-il s'arrêter ?

Madame Lherbier, enfin, ce que vous proposez s'appliquera autant à une communauté de communes rurales du département du Nord qu'à la métropole de Lille. Reconnaître que la vie démocratique n'y est pourtant pas forcément organisée de la même manière !

**Mme Nathalie Goulet.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à Mme Brigitte Lherbier, pour explication de vote.

**Mme Brigitte Lherbier.** Nous visons les engagements en matière de grandes constructions : si le budget intercommunal doit être fortement alourdi par des projets surabondants ou exorbitants, tout le monde est en droit de le savoir dès le début.

**M. le président.** La parole est à Mme Françoise Gatel, pour explication de vote.

**Mme Françoise Gatel.** Notre collègue Raison soulève une bonne question : l'intercommunalité a-t-elle un projet, une feuille de route ?

Pour réussir, une intercommunalité doit se construire autour d'un projet de territoire partagé ; on ne peut pas se contenter d'une feuille de route du seul président. Oui, un projet de territoire peut être la base de l'efficacité d'une structure intercommunale, y compris d'une petite communauté de communes, mais ce projet doit être élaboré avec tous les acteurs locaux, en particulier le conseil de développement et les acteurs associatifs.

Le mouvement des « gilets jaunes » et le grand débat ont mis en lumière une appétence de nos concitoyens : ils veulent être associés. Or je ne crois pas, madame Lherbier, qu'une feuille de route un peu technique suffise à nourrir l'esprit de coopération dans les intercommunalités – sans parler du caractère obligatoire qu'elle revêtirait, lequel me perturbe toujours.

La question de Michel Raison est bonne, mais on peut trouver d'autres réponses. Je suivrai le rapporteur.

**M. le président.** La parole est à M. Alain Marc, pour explication de vote.

**M. Alain Marc.** Sachant le caractère raisonnable de Michel Raison, pour le connaître depuis fort longtemps – nous étions déjà collègues à l'Assemblée nationale –, j'ai cosigné cet amendement. Je me range toutefois à l'avis de la commission des lois.

Que l'ensemble des conseillers municipaux ne soient pas au courant des projets pose en effet problème. Mais c'est aux élus communautaires qu'il appartient de relayer les informations au sein de leur conseil municipal.

Plus largement, nous pensons « collectivités territoriales », mais je me demande si nous pensons souvent aux citoyens... Que comprennent-ils aujourd'hui des communes et des communautés de communes, des parcs naturels régionaux – le mien, celui des Causses, comme les autres – et de leurs actions respectives ? Quel sens ont pour eux un PETR, la GEMAPI, les PAPI ? On parle beaucoup de pédagogie, mais, si l'on veut pouvoir expliquer à nos concitoyens ce que font les uns et les autres, il faudra simplifier notre millefeuille territorial !

Il me semble que, voilà trente ans, la situation était plus simple, avec les communes, les départements et des régions en devenir. Aujourd'hui, c'est de plus en plus compliqué. Si, quant à nous, nous nous débrouillons dans ce maquis administratif, pensons surtout à ceux pour qui nous travaillons : pensons aux Français !

**M. le président.** La parole est à M. Didier Marie, pour explication de vote.

**M. Didier Marie.** Cet après-midi, nous avons largement fait référence à l'intelligence individuelle et collective des élus. J' imagine que, au moment d'élire l'exécutif intercommunal, les élus d'un conseil communautaire ne signeraient pas de chèque en blanc à une candidate ou à un candidat qui ne

prendrait pas des engagements minimaux pour la durée du mandat... L'intelligence des élus fait que cet amendement n'a pas lieu d'être. Nous voterons contre.

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

**M. François Bonhomme.** Je m'interroge aussi sur l'opportunité d'alourdir un peu plus le dispositif. D'autant que des procédures existent déjà au sein des assemblées territoriales, comme le débat d'orientation budgétaire. Dans ce cadre, une fois par an, le président doit présenter ses orientations, avec une dimension prospective, généralement pluriannuelle. La feuille de route proposée serait donc un peu redondante.

Au demeurant, le principe même d'un tel document est sujet à caution, dans la mesure où, au cours du mandat, des événements extérieurs peuvent intervenir qui en modifient le sens et la portée. Songeons au mandat municipal qui s'achève et aux événements qui l'ont marqué, qui n'étaient pas des moindres : la loi NOTRe, la baisse de la dotation globale de fonctionnement ou les agendas d'accessibilité programmée, les Ad'AP, entre autres, ont eu sur les collectivités territoriales et leurs orientations de lourdes conséquences, qui auraient amoindri le sens d'une feuille de route.

**M. le président.** La parole est à M. Arnaud de Belenet, pour explication de vote.

**M. Arnaud de Belenet.** Je ne répéterai pas ce que M. le ministre et Mme Gatel ont excellemment expliqué. Je ferai simplement observer à nos trente-quatre collègues de la majorité sénatoriale qui ont déposé cet amendement...

**Mme Françoise Gatel.** Excellents collègues !

**M. Arnaud de Belenet.** Excellents sénateurs par ailleurs, nul n'en doute...

Je formulerai un simple constat : une proposition de ce type émanerait-elle d'une structure d'État, comme la direction générale des collectivités locales, ou du Gouvernement, nous hurlerions tous unanimement contre la contrainte que l'on voudrait faire peser sur nos collègues élus municipaux... Nous dénoncerions le mépris des collectivités territoriales et l'incapacité où se trouveraient les élus locaux à prendre la moindre initiative, à faire preuve d'intelligence ou d'adaptation !

Mes chers collègues, veillons tous à rester cohérents. La majorité sénatoriale, respectueuse de nos collègues élus, ne cesse de dire : remettons-nous-en à l'intelligence des territoires...

De nombreux débats sont devant nous en matière de décentralisation, de responsabilité des territoires et de différenciation : avec ce type d'amendements, ils dureront plus que quelques mois, et nous peinerons à en sortir par le haut. Même s'il était juste de soulever cette problématique, rallions-nous tous à l'avis de notre rapporteur.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 15 rectifié bis.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 4 rectifié n'est pas soutenu.

#### Intitulé de la proposition de loi

**M. le président.** L'amendement n° 10, présenté par Mme Guillemot et MM. Devinaz et Sueur, est ainsi libellé :

Rédigé ainsi cet intitulé :

Proposition de loi tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires et entre les conseils municipaux et le conseil de la métropole de Lyon

La parole est à Mme Annie Guillemot.

**Mme Annie Guillemot.** Je répète que nous n'avions pas déposé initialement d'amendements sur la métropole de Lyon : n'étant pas un conseil communautaire, mais une collectivité territoriale à part entière, elle n'était pas comprise dans le périmètre de la proposition de loi. Nous avons réagi aux amendements qui ont été déposés. Il convient désormais de modifier l'intitulé de la proposition de loi pour qu'il intègre les dispositions relatives à la métropole de Lyon que nous venons d'adopter.

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

**M. Dany Wattebled, rapporteur.** Nous finirons sur une note favorable... *(Sourires.)* Il y a lieu de tirer les conséquences pour l'intitulé de la proposition de loi de l'introduction de dispositifs relatifs à la métropole de Lyon, qui n'est pas un EPCI à fiscalité propre. Ces dispositifs nous ont occupés une large part de l'après-midi, mais les débats étaient intéressants.

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

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** S'agissant d'une proposition de loi sénatoriale, le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 10.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'intitulé de la proposition de loi est ainsi rédigé.

#### Vote sur l'ensemble

**M. le président.** Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi, je donne la parole à M. Didier Marie, pour explication de vote.

**M. Didier Marie.** Dans la discussion générale, j'ai expliqué que ce texte, après avoir beaucoup dévié de l'intention d'origine, était devenu un catalogue de mesures éparpillées. Ainsi, la question de la métropole de Lyon n'y avait pas forcément sa place. Les débats avançant, un certain consensus s'est toutefois dégagé sur le sujet.

Nous nous abstenons sur le texte issu de nos travaux, étant entendu que nous aurons à revenir sur ces questions, notamment lorsque M. le ministre nous présentera le projet de loi destiné à améliorer la loi NOTRe.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix, dans le texte de la commission, modifié, l'ensemble de la proposition de loi tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires et entre les conseils municipaux et le conseil de la métropole de Lyon.

*(La proposition de loi est adoptée.)*

**M. le président.** Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix-sept heures quarante, est reprise à dix-sept heures quarante-cinq.)*

**M. le président.** La séance est reprise.



## MÉCÉNAT TERRITORIAL AU SERVICE DES PROJETS DE PROXIMITÉ

### Débat organisé à la demande du groupe Les Indépendants – République et Territoires

**M. le président.** L'ordre du jour appelle le débat, organisé à la demande du groupe Les Indépendants – République et Territoires, sur le mécénat territorial au service des projets de proximité.

Mes chers collègues, je vous rappelle que je devrai lever la séance à dix-huit heures quarante. Tous les orateurs inscrits dans le débat ne pourront donc probablement pas prendre la parole. Néanmoins, je demande à chacune et à chacun, s'il le veut bien, d'utiliser moins que le temps de parole qui lui a été imparti, afin que le plus grand nombre de nos collègues puissent s'exprimer.

La parole est à M. Claude Malhuret, pour le groupe auteur de la demande de débat.

**M. Claude Malhuret, pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce lundi 15 avril, quelques heures seulement après le déclenchement du grand incendie de Notre-Dame, la communauté internationale se mobilisait déjà pour soutenir la reconstruction de la cathédrale. En quelques jours, près de 1 milliard d'euros de dons ont été collectés, un projet de loi annoncé et un vaste plan de reconstruction mis en ordre de bataille.

Loin devant la collecte du loto du patrimoine, cet élan de générosité intervient après un certain nombre d'années de forte baisse des ressources publiques consacrées au patrimoine, dont l'entretien et la restauration reposent en grande partie sur les communes.

À l'heure de la programmation de ce débat au Sénat, nous ne savions pas que l'actualité allait mettre de cette façon le mécénat territorial sous les feux de la rampe. Nous voulions avant tout susciter une réflexion de fond sur le développement du mécénat en faveur de nos collectivités territoriales.

Celles-ci sont de plus en plus nombreuses à lever des fonds auprès d'acteurs privés pour financer des projets locaux. Selon l'étude menée conjointement par Ernst&Young et Régions de France, si les sommes en jeux restent modestes, le potentiel de développement est bien réel.

Ainsi, la Folle journée de Nantes, terrain d'innovation artistique et culturelle, est soutenue par un réseau de mécènes qui ont permis de lever 2,8 millions d'euros en 2015. Dans le même esprit, la région Nouvelle-Aquitaine a mis en service une plateforme de financement participatif sur laquelle il est possible de soutenir des projets variés, du financement d'ateliers intergénérationnels au développement d'une marque d'artisans et de producteurs régionaux.

Alors que les collectivités territoriales n'hésitent plus à lancer des campagnes de souscription pour acquérir une œuvre, rénover un monument ou contribuer au financement des initiatives citoyennes, il serait dommage de voir dans le mécénat territorial un simple moyen de compenser la baisse des concours de l'État, évaluée à 9,6 milliards d'euros depuis 2014.

L'État n'a pas le monopole de l'intérêt général. La tant décriée loi du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, dite loi Aillagon, a opéré un changement de dialectique entre solidarité nationale et mécénat, offrant une vraie reconnaissance à l'ensemble des acteurs mobilisés en faveur de l'intérêt général. La loi de 2007 étend cette reconnaissance aux monuments historiques privés, aux organismes du spectacle vivant et ouvre une dimension européenne aux actions de mécénat. La France s'est ainsi dotée d'un dispositif fiscal parmi les plus avantageux au monde en faveur du mécénat.

En 2017, le mécénat d'entreprise représentait en France 3,5 milliards d'euros de dons. Le nombre d'entreprises mécènes et de fondations progresse année après année.

Reste que ce qui est une évidence dans la culture anglo-saxonne l'est beaucoup moins en France, où la philanthropie a longtemps été éclipsée par la sphère publique.

Tandis que l'espace démocratique semble parfois se réduire aux élections, qui restent les grands jalons de la vie démocratique, les mouvements sociaux que nous traversons témoignent d'un besoin d'horizontalité, de proximité, de participation plus directe aux projets locaux, permettant à chaque citoyen de trouver sa place au sein de la collectivité.

Le dispositif actuel n'est pas sans faille. En 2016, 24 entreprises ont réalisé 44 % de la dépense fiscale au titre de la loi sur le mécénat. Les phénomènes de concentration, en termes tant d'entreprises bénéficiaires que de répartition territoriale des projets, posent un certain nombre de questions.

L'adoption, lors de l'examen du dernier projet de loi de finances, d'un plafond en valeur des dons ouvrant droit à réduction d'impôt contribuera, nous l'espérons, à favoriser le développement du mécénat des petites entreprises. Les collectivités territoriales n'en sont pas les premières bénéficiaires, bien que de plus en plus d'entreprises soutiennent des structures publiques.

Nous pensons que le développement du mécénat territorial est une chance pour la France. En fédérant un réseau de mécènes autour de projets locaux, ce levier de développement est à la fois un vecteur d'identité et de cohésion territoriale, un moyen de communication complémentaire, offrant de la visibilité aux projets, et une façon de retrouver un certain élan démocratique à travers une participation directe et concrète des citoyens et des entreprises.

Alors que cette nouvelle voie doit encore monter en puissance, le débat de cet après-midi nous permettra d'échanger autant sur les opportunités d'une telle démarche pour les collectivités territoriales que sur les obstacles qu'elles rencontrent encore pour développer leurs propres initiatives de mécénat.

Au premier rang de ces obstacles figurent le manque de professionnalisation, donc d'expertise, des collectivités territoriales en la matière, l'insécurité juridique qui résulte des changements ou perspectives de changements trop fréquents dans la réglementation et la méconnaissance, voire l'ignorance du dispositif par les collectivités territoriales elles-mêmes.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, le mécénat territorial est une forme de réponse à l'expression de forces centrifuges de dissolution du lien local : fusion des régions, montée en puissance des intercommunalités, concentration des pouvoirs et éloignement des centres de décision. Les liens qui hier encore nous rassemblaient se distendent aujourd'hui.

Il nous appartient de redonner du sens à l'action locale et de permettre à chacun de trouver sa place dans une société trop diluée, confuse, défiante, à travers ce facteur de concorde que représentent le mécénat et la philanthropie.

Au nom du groupe Les Indépendants, je remercie d'avance tous ceux qui prendront part à ce débat, que je souhaite constructif et riche en idées! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Indépendants – République et Territoires, du groupe Union Centriste et du groupe Les Républicains.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Sébastien Lecornu**, *ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales.* Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vais également raccourcir mon intervention, tout en essayant d'être le plus complet possible.

Je me félicite de ce que le groupe présidé par M. Malhuret soulève la question du mécénat territorial – donc, au fond, celle du financement des projets d'intérêt général.

Ce sujet est particulièrement sensible dans le contexte actuel de la rénovation de Notre-Dame de Paris, qui ne saurait toutefois résumer à elle seule l'action de l'État et des collectivités territoriales en la matière.

J'ai accompagné le Président de la République dans sa grande consultation des maires: j'ai pu constater, une fois de plus, à quel point les questions de proximité et d'enracinement sont au cœur des préoccupations des citoyens et des élus locaux, dans le contexte, qui vient d'être rappelé, de course au gigantisme, aux grands cantons et aux grandes régions – course que j'ai personnellement combattue à l'époque, comme élu local.

Le mécénat territorial fait indéniablement partie des solutions à développer. Je concentrerai mon intervention sur le patrimoine, car il s'agit du premier défi auquel sont confrontées les collectivités territoriales, mais il y en a évidemment bien d'autres.

Au fond, qu'est-ce que le mécénat territorial, notion qui n'a pas de définition juridique? Il s'agit d'un dispositif fondamentalement interministériel, piloté au ministère de la culture, mais aussi au ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et surtout à Bercy, compte tenu des montants en jeu – j'y reviendrai.

Le mécénat territorial revêt, avant tout, une dimension de compétences: il s'agit de savoir comment mobiliser des ressources humaines d'entreprises, de particuliers ou d'autres collectivités au service de projets d'intérêt général.

Ensuite, le mécénat territorial revêt une dimension financière: comment réussir à lever des fonds privés et à les associer à des fonds publics au service de projets d'intérêt général sur les territoires?

Qu'est-ce qui explique le recours au mécénat territorial?

Premier constat: il a été encouragé ces dernières années par l'ampleur du chantier de rénovation à conduire. En effet, la France compte des centaines de milliers de bâtiments dignes d'intérêt. La rénovation de ces bâtiments est cyclique, et les besoins ne cessent de s'accroître.

Les ministères sont de longue date impliqués aux côtés des collectivités territoriales, propriétaires de la moitié des 44 000 immeubles historiques protégés, dans l'effort de rénovation du patrimoine.

Deuxième constat: la baisse de la DGF entre 2013 et 2017 a encouragé le recours au mécénat territorial. Comme M. Malhuret l'a signalé à juste titre, cette dotation a connu une forte baisse sous le quinquennat précédent, de 11,8 milliards d'euros, selon la Cour des comptes. Parallèlement, la fiscalité locale a augmenté de 18 milliards d'euros, ce qui a pu accroître les disparités territoriales, selon que les collectivités territoriales pouvaient ou non augmenter leurs taux.

Depuis 2017, les dotations de l'État aux collectivités territoriales sont stables; mais il y a bel et bien un besoin de financement.

C'est pourquoi le Gouvernement, dans toutes ses composantes ministérielles, a engagé des actions fortes en faveur du mécénat territorial, notamment sur le plan financier.

D'abord, nous soutenons l'investissement local, grâce aux mesures que vous avez votées dans le dernier projet de loi de finances. Le Gouvernement maintient à leur plus haut niveau les dotations de soutien, essentiellement destinées aux territoires ruraux, à hauteur de près de 2 milliards d'euros par an. La dotation d'équipement des territoires ruraux, la DETR, a ainsi augmenté de 400 millions d'euros par rapport à 2014, pour dépasser 1 milliard d'euros en 2019.

Parallèlement, nous avons pérennisé la dotation de soutien à l'investissement local, la DSIL, qui atteindra 570 millions d'euros cette année, alors qu'elle était au départ exceptionnelle, destinée à pallier la baisse de la DGF, qui a aujourd'hui cessé.

La dynamique de l'investissement local est bonne, notamment parce que nous sommes en fin de cycle de mandat: l'investissement local s'est redressé en 2017, après trois années de baisse.

Ensuite, le ministère de la culture a également mobilisé des moyens importants et entrepris des actions innovantes.

La mobilisation de plus de 300 millions d'euros chaque année par ce ministère en faveur de la conservation des monuments historiques correspond à une augmentation de 5 %.

Le loto du patrimoine, piloté par Stéphane Bern, a été un succès, avec 20 à 25 millions d'euros de fonds récoltés supplémentaires. Il s'ajoute à de nombreuses initiatives innovantes, comme le financement participatif. En 2018, le comité de sélection a retenu 269 édifices appartenant surtout à des propriétaires publics. La répartition géographique des projets sur l'ensemble du territoire a été prise en compte, de même que la diversité des patrimoines: édifices religieux, châteaux, patrimoine agricole et vernaculaire, patrimoine industriel. La Française des jeux mobilise à nouveau ses équipes cette année pour renouveler ce succès.

De plus, le ministère de la culture a mis en place, *via* les DRAC, des pôles régionaux du mécénat, guichets de mise en contact direct des mécènes et des porteurs de projets.

Enfin, le ministère de l'économie et des finances a établi un cadre financier et fiscal stable et incitatif en faveur du mécénat.

La loi de 2003 dite Aillagon a permis un développement sans précédent du mécénat dans notre pays, en introduisant des déductions fiscales élevées: 66 % pour les particuliers, 60 % pour les entreprises. Le cadre français est ainsi le plus avantageux d'Europe.

L'élan de générosité des entreprises comme des particuliers auquel on assiste depuis l'incendie qui a gravement endommagé la cathédrale Notre-Dame de Paris en est une des manifestations les plus éclatantes. À un événement d'exception, nous avons répondu par un dispositif d'exception.

En 2017, quelque 3,8 milliards d'euros de dons représentant 2,4 milliards d'euros de déductions fiscales ont été versés par 68 390 entreprises et plus de 5 millions de particuliers. Le montant des dons a augmenté de 380 % depuis 2004 : il représentait alors 1 milliard d'euros.

Ce mouvement devrait se poursuivre avec la modification du plafond de défiscalisation dans la loi de finances de 2019, qui encouragera le mécénat d'entreprises, notamment des TPE et des PME, une mesure attendue de longue date, et avec l'élargissement du statut social de l'entreprise au sein du projet de loi Pacte, le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises.

Le rapport de la Cour des comptes sur le soutien public au mécénat des entreprises, établi à la demande du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a été remis en novembre dernier.

Des réflexions sont en cours sur ces dispositifs, sur la base de ce rapport. Toutefois, la position du Gouvernement est de veiller à ne pas introduire de modifications fiscales majeures dans un dispositif qui a fait ses preuves et qui continuera à faire ses preuves.

Enfin, des réflexions sont engagées pour favoriser le mécénat de compétences, car de trop nombreux freins existent encore. Même si celui-ci est encadré par le droit européen de la concurrence, nous pouvons probablement apporter plus de souplesse au cadre existant.

Nous pouvons, par exemple, aller plus loin en permettant plus facilement à un citoyen bénévole de s'investir dans un projet d'intérêt général, à l'image des journées citoyennes organisées dans un certain nombre de territoires. Nous pouvons aussi aller plus loin dans l'assistance technique ou l'exercice en commun de compétences entre les collectivités. Sur ce point, je communiquerai d'ici à la fin du mois un guide des mutualisations. Nous pouvons enfin aller plus loin en favorisant le mécénat de compétences de la part d'entreprises privées.

**M. Michel Savin.** Il n'y en a pas assez !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Des discussions sont d'ailleurs en cours dans le cadre de la proposition de loi sur l'Agence nationale de la cohésion des territoires, portée par Jacqueline Gourault. Je souhaite que les réflexions soient poursuivies afin d'apporter rapidement plus de souplesse au cadre existant.

Voilà, mesdames, messieurs les sénateurs, ce que je souhaitais vous indiquer en introduction de nos débats sur cet important sujet, qui doit tous nous mobiliser. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Indépendants – République et Territoires et sur les travées du groupe Union Centriste. – M. Antoine Lefèvre applaudit également.*)

#### Débat interactif

**M. le président.** Nous allons maintenant procéder au débat interactif.

Je rappelle que chaque orateur dispose de deux minutes maximum pour présenter sa question, avec une réponse du Gouvernement pour une durée équivalente.

Dans le cas où l'auteur de la question souhaite répliquer, il dispose de trente secondes supplémentaires, à la condition que le temps initial de deux minutes n'ait pas été dépassé.

Comme je vous l'ai demandé précédemment, j'invite chacun d'entre vous à la concision.

Dans le débat interactif, la parole est à M. Stéphane Artano.

**M. Stéphane Artano.** Monsieur le ministre, l'incendie qui a ravagé la charpente de Notre-Dame de Paris a démontré, comme cela a été dit, l'incroyable solidarité de nos concitoyens, ainsi que l'intérêt des Français pour notre patrimoine, auquel ils sont très attachés.

Notre patrimoine est composé à la fois d'édifices imposants et mondialement connus comme Notre-Dame de Paris, mais aussi, et en grande partie, d'un patrimoine local constitué de petites chapelles dans nos communes, de fours à pain anciens, de burons de montagne ou encore, pour ce qui concerne mon territoire, de phares.

Or ce patrimoine, témoin de l'histoire de nos régions, de notre histoire, est en danger. Depuis plusieurs années, nos collectivités locales débordent d'imagination pour favoriser le mécénat territorial, avec succès. Des partenariats entre entreprises mécènes et collectivités ont ainsi émergé et permis de réaliser de grandes avancées en matière de sauvegarde du patrimoine local.

Le véhicule juridique privilégié par les collectivités est généralement le fonds de dotation. Or ce dernier présente actuellement une limite majeure puisque la collectivité a interdiction de l'abonder. Cette mesure contraint le fonds de dotation à affecter une part de la collecte au financement des dépenses de fonctionnement.

Cette situation est pénalisante dans un contexte d'émergence de cette forme de mécénat, car les montants de collecte sont parfois encore modestes. Autoriser les collectivités à abonder ce fonds lui permettrait de se constituer une dotation d'amorçage et d'absorber une part des coûts de fonctionnement par la mise à disposition de personnels ou de locaux.

Monsieur le ministre, comptez-vous légiférer sur ce point, afin de permettre aux collectivités territoriales d'abonder les fonds de dotation en vue de favoriser le mécénat et ainsi la sauvegarde du patrimoine local ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales.** Monsieur le sénateur Artano, le principal mérite du fonds de dotation est de flécher de l'argent privé vers un projet dont la maîtrise d'ouvrage est publique. D'ailleurs, la collectivité territoriale elle-même peut verser directement une subvention. Si elle est elle-même maître d'ouvrage, par définition, elle n'a pas besoin de le faire, mais un conseil départemental ou un conseil régional peuvent verser une subvention. Il s'agit donc plus d'un régime d'exception que d'un régime d'ordre général. D'ailleurs, c'est Bercy qui a à connaître de cette question et non pas mon ministère dans la mesure où est essentiellement visé le volet fiscal de l'acte qu'accomplit l'entreprise au travers du fonds de dotation.

Pour répondre précisément et rapidement à votre question, le temps nous étant compté, des dérogations sont déjà possibles au cas par cas, à la main du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics



pour des situations particulières, sans qu'il soit, à mon avis, besoin de modifier le cadre législatif global. Voilà ce que je puis vous dire en moins d'une minute.

**M. le président.** La parole est à Mme Nathalie Goulet.

**Mme Nathalie Goulet.** Monsieur le président, monsieur le ministre, Alain Lambert, excellent sénateur de l'Orne, avait organisé une opération de partenariat avec la Fondation du patrimoine, qui abondait les fonds privés. Le conseil général à l'époque – le conseil départemental maintenant – abondait également. Mais ce système a pris fin.

Vous avez cité les difficultés relatives à la fiscalité locale et aux dotations. Mais, voyez-vous, la fin de la réserve parlementaire a dû nous rendre plus créatifs pour ce qui concerne le soutien du patrimoine local.

Le département de l'Orne a mis en place, un peu sur mon initiative, un fonds de dotation pour le patrimoine.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Un fonds de dotation ou un fonds de concours ?

**Mme Nathalie Goulet.** Un fonds de dotation !

En fait, nous retrouvons tous les problèmes, celui de la technicité, bien sûr, dans la mesure où il faut faire appel à un expert extérieur pour pouvoir « monter la tuyauterie », celui de la complexité et celui des délais.

Je n'en suis pas à penser que la collectivité doit pouvoir abonder. Mais pensez-vous que, dans un tel cadre, qui peut se multiplier – c'est une bonne idée pour nos territoires –, l'on puisse alléger la procédure quand un département, par exemple, prend l'initiative de créer un fonds de dotation ? Voyez-vous, c'est un peu le sujet, car l'argent confié à des experts extérieurs ne peut pas servir à nourrir les opérations que nous voudrions soutenir.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales.** Madame la sénatrice, en parlant d'Alain Lambert, vous me prenez forcément par les sentiments ! (*Sourires.*)

En deux mots, il y a, d'un côté, l'argent et, de l'autre, le mécénat en nature. Vous avez d'ailleurs distingué les deux, mais il ne faut pas les traiter avec les mêmes outils.

Je commence bien souvent par l'exemple de l'ingénierie. Je l'ai vu dans un département voisin, l'Eure, l'expertise d'ingénierie en bâtiment est un énorme enjeu. Certes, les services du ministère de la culture sont là en cas de classification, mais ce n'est pas toujours systématique. Parfois, certains patrimoines d'un intérêt majeur dans certaines communes de France ne sont pas classés, mais, eu égard à l'*affectio societatis*, la collectivité locale peut s'emparer de la restauration. Sur ce point, on doit pouvoir progresser dans le cadre notamment des « irritants » de la loi NOTRe, parce qu'il existe un problème de clause de compétence générale : celle-ci a disparu pour le conseil départemental. Je ne souhaite pas redonner la clause de compétence générale au département – que l'on ne me fasse pas dire ce que je n'ai pas dit ! En revanche, au nom de l'ingénierie territoriale, le fait de ré-assouplir un tout petit peu les choses peut aller dans le bon sens. D'ailleurs, la proposition de loi de votre collègue Hervé Marseille tendant à sécuriser l'actionnariat des sociétés publiques locales et des sociétés d'économie mixte – des outils qui permettent d'œuvrer en ce sens – traite de cette question. Il nous faut avancer clairement sur le sujet.

Je prendrai un second exemple.

Aujourd'hui, une collectivité peut prêter un camion, un engin, du matériel à une autre collectivité par voie de convention avec délibération du conseil municipal. C'est beaucoup plus délicat pour les communes de mettre à disposition du personnel ; c'est même d'ailleurs parfois un peu risqué sur le plan juridique.

Voilà encore une piste intéressante : une mairie importante a des ingénieurs en bâtiment ; une commune rurale a un projet pendant le mandat de son maire ou pendant dix ans. Comment le maire de la commune-centre, le président de la communauté d'agglomération ou le président du conseil départemental peut-il apporter son concours par le biais d'une convention très souple ? C'est une deuxième piste intéressante sur laquelle on pourrait se pencher.

Le troisième volet a trait aux questions financières, mais je n'ai plus le temps de l'aborder. À cet égard, je crois quand même que les choses ne fonctionnent pas si mal que cela. Veillons donc à ne pas déstabiliser ce qui, à mon avis, fonctionne déjà bien.

**M. le président.** La parole est à M. Jérôme Bignon.

**M. Jérôme Bignon.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je vis dans un département qui compte plus de 1 000 églises. C'est non seulement une richesse, mais également une lourde charge pour les petites communes qui en sont propriétaires et, à ce titre, en assurent l'entretien et la préservation. À ces églises s'ajoute souvent un petit patrimoine dit « vernaculaire ».

Ces deux patrimoines, les églises et le « vernaculaire », peinent à trouver leur place face à notre « glorieux » patrimoine. Ils sont souvent mal protégés et peuvent se retrouver parfois à l'abandon.

Une réhabilitation est difficile et coûteuse. Les petites communes rurales n'ont que des priorités, compte tenu de la modestie de leur budget : l'école, la mairie, la voirie, le cimetière, l'éclairage public, et j'en oublie certainement.

Dans nos territoires ruraux, ces patrimoines riches et anciens présentent pourtant de nombreux avantages.

C'est l'identité des villages et de la ruralité qui est en cause : l'église, le monument aux morts, le lavoir, les puits, le moulin, la mare sont les reliques d'un passé qui a du sens, et ils caractérisent l'authenticité de la ruralité.

Entretien ce patrimoine, c'est assurer bon an mal an des travaux de maçonnerie, de peinture, de menuiserie, de couverture. Cela fait donc vivre l'artisanat local ; ce n'est pas rien !

Enfin, ces patrimoines présentent une richesse touristique qui, restaurée et mise en valeur, peut contribuer à inciter des touristes à faire un détour et séjourner dans un gîte, une chambre d'hôtes, ou conduire des groupes voyageant en autocar à faire une escale dans le circuit mis en place par l'office du tourisme communautaire ou le parc naturel régional, s'il existe.

C'est peu de dire que la perte de la réserve parlementaire a été cruellement ressentie pour les communes rurales !

**M. Antoine Lefèvre.** Ah oui ! On l'entend tous les week-ends !

**M. Jérôme Bignon.** Dès lors, ma question est triple. Ne pensez-vous pas que le développement du mécénat territorial pourrait être une réponse pour la préservation de ces patrimoines ? Je crois que vous avez déjà répondu par l'affirmative. Si oui, comment l'État peut-il le développer davantage et mieux soutenir et accompagner les petites collectivités qui

voudraient s'inscrire dans cette démarche? Enfin, comment trouver les voies et moyens pour ce qui concerne tant l'ingénierie que le financement afin de permettre la mise en œuvre de ces projets de développement?

Je souligne que je parle ici des 25 000 communes qui ont moins de 1 000 habitants. Je pense qu'elles méritent d'être prises en considération.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales.** Monsieur le sénateur Bignon, je partage votre constat sur le monde rural. Il est très clair que le patrimoine y est largement dispersé: il y a autant de maîtres d'ouvrage qu'il y a d'églises, de lavoirs, etc.

Concernant la fin de la réserve parlementaire, ne nous payons pas de mots! Cette mesure a effectivement eu un impact sur les petits travaux, notamment sur le vernaculaire, ...

**M. Jérôme Bignon et Mme Colette Mélot.** Oui!

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** ... sur la restauration d'un vitrail, d'un mur de cimetière, sur de petites opérations, qui sont souvent des opérations du quotidien. À cet égard, votre question m'inquiète et je vais contacter l'excellente préfète de la Somme, Muriel Nguyen. En effet, j'ai donné des instructions très claires pour que la DETR, dont les critères doivent être définis avec les associations d'élus à l'échelle locale, et la DSIL concernent les petits investissements. Il faut là aussi être très vigilant. Si, mesdames, messieurs les sénateurs – dans la mesure où vous l'entendez tous les week-ends dans votre département, monsieur le sénateur Lefèvre! –, la DETR vous est refusée pour les petits projets qui, jadis, étaient éligibles à la réserve parlementaire, je suis preneur d'exemples pour que l'on puisse traiter ce point ensemble, ...

**M. Antoine Lefèvre.** Oui!

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** ... car c'est absolument fondamental.

Ensuite, ne nous mentons pas, pour ce qui concerne les travaux importants de mise en sécurité, c'était non pas la réserve parlementaire qui était sollicitée, mais les crédits des DRAC, les directions régionales des affaires culturelles.

Concernant les autres collectivités, les conseils départementaux ont une longue tradition de soutien au patrimoine, de même que certaines régions. En la matière, ce sont davantage la DETR, pour un montant supérieur, et, surtout, la DSIL qui peuvent être mobilisées; et je ne parle pas des crédits du ministère de la culture, qui sont bien sûr souvent déconcentrés et permettent aux préfets, en lien avec les DRAC, de bâtir directement des modèles de financement efficaces. Sur ce point, on peut effectivement améliorer les choses.

Concernant le mécénat territorial, il faut parvenir à mélanger les sous, les euros publics et les euros privés. C'est là tout l'enjeu des différents fonds qui peuvent être créés. Les fondations abritent d'ailleurs un certain nombre d'outils qui le permettent aujourd'hui. Là encore, nous sommes à la disposition de vos collègues élus pour des projets précis si des difficultés venaient à se faire connaître.

**M. le président.** La parole est à Mme Brigitte Lherbier.

**Mme Brigitte Lherbier.** Monsieur le ministre, le regrettable incendie de Notre-Dame a souligné l'importance du mécénat pour la préservation de notre richesse architecturale. Particuliers et entreprises ont un rôle déterminant à jouer, vous l'avez dit, pour valoriser nos richesses.

Dans mon département du Nord, à Tourcoing – vous le savez, j'aime en parler –, le musée des Beaux-Arts a pu bénéficier d'un partenariat solide des entreprises locales *via* le mécénat.

Une grande exposition sur les chrétiens d'Orient a pu voir le jour et a eu un immense succès grâce à ces entreprises locales. C'est une façon de communiquer pour elles; c'est du « gagnant-gagnant » pour nos territoires et nos acteurs économiques, qui jouissent dès lors tous deux d'une bonne image. Mais la portée du mécénat ne s'arrête pas à la protection du patrimoine ou à la promotion culturelle. C'est aussi un moyen efficace pour mener des actions sociales.

Toujours à Tourcoing, l'action « 1 livre, 1 enfant » permet, grâce au mécénat, la distribution de livres à tous les enfants des écoles, favorisant ainsi le développement culturel, notamment dans les quartiers difficiles.

Ces actions sociales sont souvent vitales pour revitaliser les zones rurales et aider les populations qui se sentent abandonnées par les pouvoirs publics.

Comment comptez-vous soutenir ces initiatives et faire en sorte que cette dynamique se perpétue?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales.** Madame la sénatrice Lherbier, vous avez raison de revenir sur les beaux succès tourquennois en matière culturelle, notamment aussi avec l'Institut du monde arabe, saluant ainsi l'action de Gérald Darmanin depuis qu'il a été élu maire de Tourcoing en 2014 pour ce qui concerne tous ces projets. Je vous remercie donc de lui avoir rendu hommage au travers de votre question, madame la sénatrice. (*Mme Éliane Assassi rit.*)

Le meilleur des moyens de ne pas gâcher ces succès tourquennois est de garantir une forme de stabilité. Vous l'avez dit vous-même en citant tout ce qui a fonctionné, sans d'ailleurs pointer du doigt de difficulté particulière – il y en a sûrement eu dans l'art d'exécution. Mais, globalement, qu'est-ce qui pourrait tuer ces beaux succès tourquennois voulus, imaginés et produits par Gérald Darmanin, avec Didier Droart, auquel nous rendons hommage, et Jean-Marie Vuylsteker, ou contribuer à ce qu'ils ne se reproduisent pas? Il faut bien évidemment garantir une stabilité dans les mois et les années qui viennent.

Lorsqu'un entrepreneur décide de confier de l'argent à une collectivité territoriale pour une opération de rénovation, pour un projet culturel, il entend que l'environnement normatif, législatif, réglementaire et, surtout, essentiellement, fiscal ne change pas. Or tel était, me semble-t-il, l'engagement du Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances. C'est ce que Gérald Darmanin avait indiqué ici et c'est ce que Franck Riester, ministre de la culture, qui nous rejoint dans cet hémicycle, avait également annoncé.

**M. le président.** La parole est à Mme Éliane Assassi.

**Mme Éliane Assassi.** Monsieur le président, permettez-moi tout d'abord de remercier nos collègues du groupe Les Indépendants – République et Territoires d'être à l'initiative de ce débat. On doit effectivement s'interroger sur les raisons pour lesquelles le mécénat territorial s'est développé ces dernières années.

Il s'agit bien souvent pour les collectivités territoriales d'accéder à un fonds de trésorerie inaccessible et de combler ainsi les économies qui leur sont imposées, notamment au travers de la réduction des dotations qui s'est opérée

au cours de ces dernières années et de celle qui est annoncée dans un avenir proche. Soit les collectivités territoriales réduisent la voilure des services publics locaux, soit elles trouvent d'autres sources de financement. À cet égard, le mécénat vient combler ce manque à gagner, même si c'est à la marge.

Du côté des entreprises mécènes, on peut voir la face optimiste de cette affaire, si je puis le dire ainsi. Il s'agit pour elles de participer ainsi aux infrastructures publiques. Mais, ne soyons pas naïfs ! La réduction substantielle d'impôt et la possibilité de choisir leur cause et ce qu'elles font de leur argent sont une opportunité à ne pas manquer. Dans la mesure où les dons ouvrent droit à une réduction d'impôt, les collectivités privent tout de même, monsieur le ministre, l'État de rentrées fiscales importantes. Au final, les seuls véritables gagnants de ce système sont les entreprises mécènes.

Je ne reviendrai pas sur les propos de nos collègues sur Notre-Dame ; nous aurons d'ailleurs l'occasion d'y revenir dans un avenir proche.

Je vous poserai une seule question, monsieur le ministre, pour être rapide : les collectivités auraient-elles eu recours au mécénat si l'État ne les y avait pas contraintes par des plans d'austérité ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Sébastien Lecornu**, *ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales.* Madame la présidente, je ne partage qu'à moitié, vous vous en doutez, la philosophie de votre intervention.

Il y a aussi une démarche citoyenne dans le fait de participer à un projet. Les entreprises concernées ne sont pas que les grandes entreprises ; il y a aussi des entreprises de proximité. On a beaucoup parlé de culture et de patrimoine depuis tout à l'heure, mais le sport entre également dans le champ du mécénat territorial.

**M. Michel Savin.** Vous n'en avez pas beaucoup parlé !

**M. Sébastien Lecornu**, *ministre.* Je n'y suis pour rien si je n'ai pas eu trois quarts d'heure pour m'exprimer, monsieur le sénateur ! Je suis à la disposition du Sénat ! Si vous ouvrez la séance jusqu'à trois heures du matin, je pourrai vous parler de sport... (*Sourires.*)

La réalité, madame la présidente, c'est que le fait de réunir tous les acteurs d'un territoire autour d'un projet présente tout de même une dimension citoyenne. Associer des commerçants, des entrepreneurs, des citoyens fait souvent société locale. Je le vois par moi-même en présidant la fondation abritée à Vernon pour la collégiale de Vernon ou le musée des impressionnistes de Giverny...

**M. Antoine Lefèvre.** Cumul ! (*Sourires.*)

**M. Sébastien Lecornu**, *ministre.* Quand les gens participent à l'acquisition d'une œuvre, on fait société locale en réunissant tout le monde, y compris les entrepreneurs locaux.

Par ailleurs, j'évoquerai un point que votre question ne traite pas complètement : fondamentalement, le mécénat territorial – on n'a pas eu le temps de le dire suffisamment – est une opportunité pour les collectivités territoriales en termes d'investissements. Soyons clairs, c'est de l'argent en plus qui est versé sur la maquette financière d'un projet local.

Le véritable enjeu, concernant le mécénat, demeure ce qui concerne le fonctionnement, avec beaucoup de petits travaux du quotidien, des embellissements, des travaux de mise en sécurité, voire, tout simplement, la rémunération du personnel chargé de l'entretien. Ce sont là des questions de

fonctionnement et non pas d'investissement. Or les choses sont beaucoup plus difficiles. C'est pour cette raison que vous vous réjouissez, madame la présidente, que le Gouvernement ne diminue plus la DGF des collectivités territoriales !

**M. le président.** La parole est à Mme Jocelyne Guidez.

**Mme Jocelyne Guidez.** Monsieur le président, messieurs les ministres, le mécénat permet entre autres l'aboutissement de projets en lien avec les territoires. En cette période où les ressources financières des collectivités sont fragilisées, cette voie est donc à privilégier.

Dernièrement, nous avons vu avec peine un chef-d'œuvre architectural, un symbole fort de notre histoire, en proie aux flammes. Mais, malheureusement, combien de monuments, combien de sites historiques et culturels, chargés de valeur, sont au bord de l'effondrement ? Combien de patrimoines à préserver davantage sont à dénombrer dans nos nombreuses communes ? Les exemples se multiplient tristement.

Aussi, la France dispose d'un cadre fiscal assez attractif, qui permet de favoriser ce mode de financement. Cependant, parmi les difficultés qui existent, il y a celle de la mise à disposition, et plus généralement celle du manque d'information sur les manières de contribuer.

Dans plusieurs cas, nous avons observé l'existence de plusieurs plateformes consacrées à la collecte de fonds. Je veux croire qu'elles partent d'un bon sentiment. Toutefois, des citoyens, mais aussi des acteurs privés ou publics pourraient parfois être victimes d'une forme de confusion face à la multiplication de ces supports, comme les cagnottes en ligne, en particulier lorsqu'un traitement médiatique d'envergure nationale a été consacré à un bien connu. Cette confusion est d'autant plus importante quand nous apprenons l'existence de manœuvres frauduleuses, ce qui renforce alors le sentiment d'insécurité.

Ainsi, ne serait-il pas envisageable, monsieur le ministre, de créer, par exemple, une plateforme unique officielle, qui aurait pour objet de répertorier chaque support créé pour participer à des projets nationaux et locaux ?

Une telle possibilité faciliterait la mise à disposition, sur un site public et sécurisé, d'informations vérifiées. Nous pourrions également imaginer un système où les dons publics seraient indiqués. En outre, un tel site favoriserait la transparence et la traçabilité des donations publiques. Bien évidemment, je parle de « mise à disposition » ; il ne devrait en aucun cas s'agir d'une mainmise de la puissance étatique sur le mécénat ni d'un contrôle.

Par conséquent, est-il possible, monsieur le ministre, de recueillir l'avis du Gouvernement sur cette proposition et de connaître plus généralement les pistes envisagées pour pallier les difficultés que je viens de soulever ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Franck Riester**, *ministre de la culture.* Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je veux tout d'abord vous informer que l'Assemblée nationale vient d'adopter la proposition de loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse, qui avait été adoptée à l'unanimité par le Sénat. Elle l'a adoptée à la quasi-unanimité, avec 80 votes pour et 1 contre. (*Mme Colette Mélot applaudit.*)

**M. Antoine Lefèvre.** Un modèle à suivre !

**M. Michel Savin.** Écoutez le Sénat ! (*Sourires.*)

**M. Franck Riester**, *ministre.* En effet, ce travail entre le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement est un modèle à suivre. On peut se réjouir de ce vote en ce



9 mai, qui célèbre la Journée de l'Europe. C'est une belle satisfaction que de voir que la France est le premier pays à avoir transposé la directive sur le droit d'auteur pour laquelle elle s'est beaucoup mobilisée avec les parlementaires européens. Je ferme là la parenthèse, madame la sénatrice, pour répondre à votre question.

Je partage votre conviction, il est nécessaire de veiller à éviter toute escroquerie. Nous devons faire en sorte que nos compatriotes qui, d'une manière ou d'une autre, souhaitent participer à la restauration du patrimoine au travers du mécénat ne soient pas floués ou, bien évidemment, ne donnent pas d'argent sur des sites malveillants. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons voulu nous assurer, pour ce qui concerne Notre-Dame de Paris, que les donateurs puissent donner en toute connaissance de cause et puissent notamment bénéficier des réductions d'impôt spécifiques que nous allons voter avec la loi sur Notre-Dame. Il s'agit pour les particuliers d'une réduction d'impôt de 75 % pour des dons allant jusqu'à 1 000 euros, sachant que les règles s'appliquant aux entreprises pour le mécénat restent inchangées.

À cet égard, nous avons voulu rassembler les trois fondations et l'institution dans un même portail pour garantir l'effectivité de cette réduction d'impôt et assurer la transparence financière pour les donateurs. Nous avons donc répondu à votre préoccupation.

Pour autant, et sans vouloir être trop long, je suis convaincu qu'il ne faut pas généraliser ce principe. Il faut laisser les projets, les fondations, toutes celles et tous ceux qui veulent contribuer...

**M. le président.** Je vous remercie de conclure, monsieur le ministre !

**M. Franck Riester, ministre.** Comme j'étais à l'Assemblée nationale il y a encore quelques instants, je ne me souvenais plus que ce débat s'inscrivait dans un temps limité, monsieur le président.

Ne bridons pas les initiatives et laissons les fondations, avec les mécènes, faire leur travail à l'avenir !

**M. le président.** La parole est à M. Antoine Lefèvre.

**M. Antoine Lefèvre.** Messieurs les ministres, mes chers collègues, ma question concerne le mécénat territorial dans le domaine culturel. Nous sommes heureux de saluer le ministre de la culture, qui nous a rejoints.

Il y a trois ans, lors de l'examen du projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, la loi LCAP, le Sénat avait proposé une nouvelle forme de mécénat territorial. Le rapporteur du texte pour la commission de la culture, M. Jean-Pierre Leleux, avait alors suggéré de mettre en place un dispositif permettant aux entreprises et aux commerçants d'une commune ou d'une intercommunalité de soutenir l'action d'un organisme associatif reconnu d'intérêt général dans le domaine de la culture, afin de l'aider financièrement. En contrepartie, les mécènes auraient pu déduire une partie de ce don de leur taxe locale au profit du territoire.

Ce système est comparable au dispositif de mécénat actuel de la loi Aillagon, qui offre aux ménages une possibilité de déductibilité fiscale, qui fonctionne d'ailleurs très bien.

On pourrait prévoir que la déduction fiscale sur la cotisation foncière des entreprises, impôt local payé soit à la commune, soit à l'EPIC, soit limitée à 60 %, comme dans les dispositifs nationaux, et plafonnée, par exemple à

2 500 euros par don. Il n'y aurait bien évidemment aucune obligation pour les collectivités à mettre en œuvre le dispositif proposé.

Je crois beaucoup à une implication territoriale du mécénat, à la proximité. Les collectivités connaissent, nous le savons, les entreprises de leur territoire. Dans un contexte de baisse des dotations, comme cela a été rappelé, cela leur donnerait la possibilité d'optimiser des ressources extérieures.

Nous avons adopté ce dispositif lors de la discussion de la loi LCAP, mais la ministre Fleur Pellerin, bien que favorable sur le principe, souhaitait qu'une expertise soit menée.

Monsieur le ministre, cette expertise a-t-elle bien eu lieu ? Que pensez-vous de cette proposition ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre. Je suis strict sur le temps de parole, car nous essayons de faire tenir le débat en une heure, au lieu d'une heure et demie – c'est là le problème !

**M. Franck Riester, ministre de la culture.** Monsieur le président, je le redis, j'avais oublié le contexte.

Il est nécessaire de réfléchir collectivement sur les questions de mécénat. Nous sommes tout à fait ouverts à l'idée de faire évoluer les dispositifs. La preuve en est avec Notre-Dame. Je propose de continuer à travailler avec vous sur ces questions, notamment avec le sénateur Leleux. La proposition peut aller dans le bon sens, mais voyons-en toutes les conséquences.

**M. le président.** La parole est à Mme Corinne Féret.

**Mme Corinne Féret.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai la chance de représenter au Sénat un département, le Calvados, qui est l'un des plus riches de France en matière patrimoniale. Il se classe même au troisième rang national pour ce qui est du nombre des monuments historiques, inscrits ou classés, qui embellissent villes et campagnes d'une architecture variée et participent à l'attractivité touristique.

Tout le monde sait que, depuis la loi de 1905 relative à la séparation des Églises et de l'État, l'entretien des églises et chapelles construites avant cette date ainsi que celui des œuvres qu'elles abritent incombent aux communes qui en sont propriétaires.

À l'heure où les mécènes se sont rapidement mobilisés pour la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, il me semble opportun d'évoquer l'entretien du patrimoine religieux de nos petites communes rurales.

Bien sûr, il y a les dons des fidèles, mais ce n'est pas suffisant. On me dira qu'il existe des dotations du ministère de la culture, qu'un fonds incitatif et partenarial pour les monuments historiques situés dans les communes à faibles ressources a été reconduit en 2019 ou que les départements et régions peuvent également intervenir.

De toute évidence, je le répète, cela ne suffit pas pour faire face aux besoins actuels.

La mise en place de démarches structurées de mécénat fait encore figure d'innovation au sein de nombre de collectivités, en particulier en milieu rural. De telles démarches nécessitent une adaptation tant des élus et des agents que des parties prenantes externes, les TPE-PME n'étant pas toujours au fait des incitations prévues par la loi Aillagon de 2003. Il convient donc d'encourager une forme de professionnalisation des différents acteurs et l'échange de bonnes pratiques.

Sur cette problématique spécifique de l'entretien et de la restauration des églises, je souhaiterais savoir, monsieur le ministre, ce que vous proposez pour renforcer l'attractivité du mécénat territorial en direction des petits édifices religieux de nos campagnes ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Franck Riester, ministre de la culture.** C'est une très bonne question, madame la sénatrice. Vous avez rappelé les dispositifs que nous avons souhaité mettre en place ou renforcer en 2019. Nous avons par exemple augmenté les crédits du fonds spécifique destiné aux collectivités de petite taille, car ces territoires rencontrent encore plus de problèmes pour restaurer leur patrimoine.

J'ajoute que le loto du patrimoine constitue aussi une réponse adaptée pour ces territoires, parce qu'il concerne particulièrement le patrimoine vernaculaire et celui qui n'est ni inscrit ni classé aux monuments historiques.

En ce qui concerne le mécénat, nous avons augmenté les plafonds applicables aux petites entreprises pour qu'elles puissent donner davantage. C'est une mesure qui est bien adaptée à la restauration du patrimoine de proximité.

Je suis convaincu que nous irons encore plus loin en 2020 pour flécher le maximum de moyens vers les petites communes et les territoires dont les ressources sont limitées. Nous savons bien que, dans notre pays, il existe un réel attrait pour le patrimoine territorial. C'est pourquoi, je le répète, nous essaierons, au travers à la fois des dispositifs de mécénat comme des choix budgétaires de l'État, de renforcer encore les moyens d'action de ces collectivités territoriales.

**M. le président.** La parole est à Mme Marta de Cidrac.

**Mme Marta de Cidrac.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à travers les collectivités, le mécénat territorial permet de développer des projets dans des domaines très variés. Les collectivités territoriales sont aussi légitimes que n'importe quelle structure pour porter des projets de mécénat.

Je rappelle que 81 % des entreprises disent privilégier des projets au niveau local et régional et 71 % des fondations et fonds de dotation tiennent compte des lieux d'implantation géographique de leur entreprise au moment de la sélection des projets.

Autre chiffre intéressant, environ 85 % des entreprises ne font pas appel au mécénat. Cela laisse donc d'immenses possibilités de développement. Encore faudrait-il que le dispositif soit clair et encourage les acteurs locaux à s'engager dans cette démarche sur leur territoire !

Monsieur le ministre, j'aurai deux questions.

Au regard de certaines réflexions que j'ai pu lire ou entendre dans les médias, pouvez-vous nous assurer de la pérennité des dispositifs existants ?

Surtout, qu'envisagez-vous de faire pour clarifier et encourager le mécénat territorial au service des projets locaux ? Tous les acteurs ne sont pas au courant des dispositifs existants et je crois qu'il est nécessaire de les clarifier.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Franck Riester, ministre de la culture.** Madame la sénatrice, le mécanisme du mécénat est un bon dispositif. Peut-être faut-il le faire connaître davantage ? Je prends bonne note de votre remarque, qui me semble judicieuse, et nous pourrions réfléchir à la manière de mieux communi-

quer auprès des acteurs susceptibles de s'inscrire dans une telle démarche. Il sera peut-être utile de mettre en place un plan de communication spécifique en la matière.

En tout cas, il n'est pas du tout prévu – c'est même l'inverse ! – de revenir sur les dispositifs qui accompagnent les collectivités territoriales concernant le mécénat.

**M. le président.** La parole est à M. François Bonhomme.

**M. François Bonhomme.** Dans son rapport relatif au soutien public au mécénat des entreprises, la Cour des comptes a récemment souligné les problèmes de concentration dont souffre le secteur du mécénat, le dispositif d'encouragement profitant essentiellement aux grandes entreprises : en 2016, vingt-quatre entreprises concentraient à elles seules 44 % de la dépense fiscale liée à ce dispositif.

Dans le même sens, en juillet 2018, la mission d'information sur le mécénat culturel conduite par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat en appelait, dans ses conclusions, au développement du mécénat territorial. Selon les conclusions de cette mission d'information, les entreprises seraient désormais « plus mûres pour cette évolution, compte tenu de leur attrait pour des projets de proximité ». Qu'en est-il de la mise en application *in situ* ?

À l'occasion de leurs travaux, nos collègues ont notamment pu relever que, si les DRAC disposent toutes, en théorie, de correspondants mécénat, dans les faits, les pratiques semblent très disparates. Certaines DRAC sont très actives en matière de mécénat, mais de manière générale, leurs correspondants mécénat font parfois face à des manques de moyens ou de personnels évidents.

Dans certaines situations, les DRAC se contentent d'un rôle plutôt technique, qui porte notamment sur les autorisations de travaux et les études préliminaires. La gestion du mécénat revient alors aux collectivités et nombreux sont les départements qui sont appelés à s'organiser avec les moyens du bord...

Dans leurs conclusions, nos collègues de la mission d'information sur le mécénat culturel invitaient à ce titre l'ensemble des collectivités à se saisir de cette problématique afin d'éviter que les inégalités ne se creusent davantage.

Dès lors, monsieur le ministre, quelles mesures entendez-vous mettre en œuvre pour accompagner au mieux les collectivités ?

**M. Michel Savin.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Franck Riester, ministre de la culture.** Monsieur le sénateur, comme je le disais tout à l'heure, s'il faut mieux communiquer et accompagner, nous le ferons ! Je vais d'ailleurs travailler avec la cellule « mécénat » du ministère de la culture pour voir de quelle manière elle peut venir davantage à l'appui des collectivités territoriales.

J'ajoute que le Parlement a voté, l'an dernier, un dispositif qui permet aux petites entreprises de donner davantage. Vous savez que le plafond de dons en matière de mécénat est fixé à 0,5 % du chiffre d'affaires. Le nouveau dispositif permet de porter ce plafond à 10 000 euros pour les entreprises qui réalisent un petit chiffre d'affaires, ce qui permet le cas échéant de dépasser le pourcentage de 0,5 %.

Cela va dans le sens de ce que vous indiquiez. Nous évaluerons bien évidemment les conséquences de cette décision, mais sachez que nous souhaitons élargir le plus possible le mécénat aux petites entreprises.

**M. le président.** La parole est à Mme Christine Lavarde.

**Mme Christine Lavarde.** La commune de Clichy, dans les Hauts-de-Seine, s'est dotée d'un fonds de dotation qui a réussi à récolter 1,5 million d'euros depuis sa création au milieu de l'année 2016. Au-delà des deux sociétés fondatrices, L'Oréal et BIC, quarante entreprises ont contribué à ce fonds.

Je citerai pêle-mêle quelques exemples d'initiatives financées par ce fonds : semaine du droit des femmes, exposition sur la Grande Guerre, course-marche La Clichoise, fête de la musique, initiation des écoliers au codage ou encore ouverture de la médiathèque Jean d'Ormesson.

Si cette structure constitue aujourd'hui une réussite, il faut cependant dire qu'elle n'a pas été facile à porter sur les fonds baptismaux. En effet, les fonds de dotation sont si peu développés aujourd'hui que la ville a dû se faire accompagner d'un conseil spécialisé pour écrire les statuts, prospecter et convaincre les entreprises de s'inscrire dans le projet.

Par ailleurs, au-delà de la collecte des dons, il faut trouver des porteurs de projets suffisamment organisés et solides, capables de mettre en œuvre des initiatives susceptibles d'attirer les capitaux privés.

Enfin, dernière difficulté – ce n'est pas la moindre : le maire est président de la fondation, si bien que toutes les activités de celle-ci vont être mises en sommeil pendant la période de réserve qui précède le scrutin municipal.

Monsieur le ministre, cette règle de réserve doit-elle s'appliquer à des structures qui concourent à l'intérêt général et portent des projets, dont les calendriers n'ont pas de raison, *a priori*, de coïncider avec le calendrier électoral ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Franck Riester, ministre de la culture.** Madame la sénatrice, vous m'interrogez sur la période de réserve électorale. *A priori*, les règles habituelles s'appliquent et il n'y a pas de problème spécifique, dans la mesure où une inauguration ne fait pas l'objet d'une opération de communication d'une importance particulière... Je le répète, je ne vois pas de problème spécifique posé par cette période de réserve dans le domaine du mécénat.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Savin.

**M. Michel Savin.** Monsieur le ministre, nos territoires ont besoin d'un tissu associatif dynamique qui permet, au travers de l'activité des bénévoles, de créer et d'entretenir le lien social. Le sport, dont nous avons peu parlé jusqu'à présent, est une activité déterminante de ce point de vue.

Le développement d'activités physiques et sportives pour tous souffre de problèmes financiers non négligeables, mais également de difficultés en termes de ressources humaines. Un soutien plus important, à l'échelon local, du monde de l'entreprise, de l'artisanat et du commerce est souvent demandé par les associations, notamment au travers du mécénat.

Dans les territoires, ce dispositif est souvent confondu avec le sponsoring. Il est donc nécessaire de mieux faire connaître ces dispositifs et de les sécuriser pour éviter tout redressement fiscal.

Le développement de l'information et de la formation serait souhaitable pour présenter aux entreprises et au milieu associatif les dispositifs en vigueur, comme cela se fait dans le milieu culturel. Il serait par exemple intéressant de dupliquer ce qui existe au sein des DRAC, notamment les correspondants mécénat, dans la politique sportive.

Aujourd'hui, je le répète, les entreprises et les milieux associatifs ne sont pas suffisamment informés des dispositifs en vigueur.

Monsieur le ministre, quelles mesures préconisez-vous concrètement pour que le mécénat territorial puisse venir soutenir plus fortement le milieu sportif, tant financièrement qu'en termes de compétences ? Ainsi, la mise à disposition de personnels des entreprises auprès des associations sportives serait très appréciée.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Franck Riester, ministre de la culture.** Monsieur le sénateur, vous avez raison, l'accompagnement du mécénat sportif est également très important. Les associations et les événements sportifs ont besoin de mécénat et tout ce qui peut aller dans le sens d'une meilleure communication et d'un plus grand accompagnement doit être soutenu.

J'en parlerai avec ma collègue Roxana Maracineanu, ministre des sports. Vous comprendrez que le ministre de la culture ne soit pas totalement au fait de tous les dispositifs spécifiques et de l'organisation du ministère des sports, mais je sais que ma collègue est très attachée à cette question. Elle ne manquera donc pas de revenir vers vous pour vous faire part de ses idées en la matière. Sachez en tout cas que je lui transmettrai votre question !

### Conclusion du débat

**M. le président.** En conclusion de ce débat, la parole est à Mme Colette Mélot, pour le groupe auteur de la demande.

**Mme Colette Mélot, pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les échanges qui ont nourri notre débat ont démontré que le mécénat territorial au service des projets de proximité est amené à se développer. Ils ont également confirmé le fait que les collectivités territoriales sont encore loin de s'être approprié ce dispositif.

Un soutien public à l'initiative privée, voilà ce qu'est le mécénat. Mieux, je crois que le dispositif constitue également un outil de cohésion territoriale. Le groupe Les Indépendants a déposé une proposition de loi en ce sens. Elle vise à engager plusieurs actions au niveau national pour diffuser plus largement les pratiques du mécénat auprès des collectivités territoriales.

Mais l'action ne doit pas seulement viser les collectivités. La France a besoin d'entrepreneurs mécènes, qui ne se contentent plus de leur rôle économique, mais orientent leurs actions vers des projets à vocation sociale, environnementale, culturelle ou sportive.

C'est le sens de la journée nationale de la philanthropie que nous appelons de nos vœux sur le modèle de ce qui se pratique chaque année aux États-Unis.

C'est également le sens du label Entreprises engagées, que nous voudrions attribuer à toutes les entreprises qui donnent un montant égal à cinq pour mille de leur chiffre d'affaires au titre du mécénat.

Le groupe Les Indépendants souhaite porter l'ambition d'inventer une nouvelle philanthropie à la française. Il s'agit de reconstruire la relation des citoyens à la chose publique, en leur permettant d'orienter la dépense publique vers les projets qu'ils considèrent comme prioritaires au niveau local. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Indépendants – République et Territoires. – M. Stéphane Artano applaudit également.*)



**M. le président.** Nous en avons terminé avec le débat sur le mécénat territorial au service des projets de proximité. Je remercie les uns et les autres d'avoir fait preuve de discipline et de concision, ce qui a permis à tout le monde de s'exprimer. C'était un excellent exercice !

5

## ORDRE DU JOUR

Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée mardi 14 mai 2019 :

À neuf heures trente :

Trente-six questions orales.

À quatorze heures trente et le soir :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, pour une école de la confiance (procédure accélérée ; texte de la commission n° 474, 2018-2019).

En outre, de quatorze heures trente à quinze heures :

Scrutin pour l'élection d'un juge titulaire et d'un juge suppléant à la Cour de justice de la République, en remplacement de M. François Pillet et de Mme Catherine Troendlé.

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix-huit heures quarante.)*

*Direction des comptes rendus*

ÉTIENNE BOULENGER

## QUESTION(S) ORALE(S) REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

*Structures d'accueil de jeunes*

N° 0800 – Le 16 mai 2019 – **Mme Monique Lubin** attire l'attention de **Mme la ministre du travail** sur la menace pesant sur l'activité de certains lieux de vie et d'activités tels que définis notamment par l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, du fait de l'absence de décret d'application des modalités de suivi de l'organisation du travail des salariés pourtant prévu au cinquième alinéa de l'article L. 433-1 du même code.

L'association « l'escalé » à Castandet dans les Landes, est tout particulièrement concernée par ce problème. Conformément aux dispositions de l'article L. 312-1 du code de l'action

sociale et des familles, cette structure assure en effet l'accueil de jeunes pré-adolescents à titre temporaire ou selon un mode séquentiel, à temps complet avec hébergement en internat par des équipes qualifiées.

Elle œuvre de fait à l'éducation, à la protection, à l'émancipation civique, à la surveillance et à la formation de dix-huit jeunes adolescents de plus de quatorze ans. En très grande difficulté, ceux-ci lui sont quotidiennement confiés dans le cadre de son travail en partenariat avec le conseil départemental, l'éducation nationale et la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). L'association bénéficie d'un autre agrément pour accueillir, pendant les weekends et les périodes de vacances scolaires et toujours à la demande du pôle de la protection de l'enfance du conseil départemental des Landes, six enfants ou pré-adolescents âgés de 8 à 14 ans.

Pour cette mission, l'association dispose de deux équipes de deux éducateurs permanents bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée (CDI), aidés d'un salarié disposant d'un contrat emploi avenir. Du fait de la spécificité de leur mission, leurs emplois du temps se caractérisent par des amplitudes horaires particulièrement importantes qui rendent impossible l'application des règles de droit commun instaurées en matière de durée du travail ou d'aménagement du temps de travail telles qu'elles figurent dans les dispositions des articles L. 3121-10 et 34, L. 3132-1, 2 et 3 du code du travail.

L'association devrait par conséquent bénéficier du dispositif dérogatoire du droit commun prévu à l'article L. 433-1 du code de l'action sociale et des familles, qui dispose que les permanents responsables de la prise en charge exercent sur le lieu d'accueil un accompagnement nécessairement continu et quotidien des personnes accueillies.

Or l'application de ce dispositif dérogatoire est subordonnée à l'application de modalités de suivi de l'organisation du travail des salariés définies par voie de décret, mentionné au cinquième alinéa dudit article.

À ce jour, il semblerait qu'aucun décret n'ait été publié, ce qui suscite des difficultés d'application et favorise l'émergence de contentieux qui pourraient être de nature à remettre en cause l'existence même de ces lieux d'accueil.

Elle lui demande donc si les dispositions de l'article L. 433-1 du code de l'action sociale et des familles peuvent être appliquées au sein d'une structure d'accueil comme l'escalé, sans autres restrictions que celles résultant du respect du nombre de jours de travail prévu par la loi, ou si des adaptations législatives ou réglementaires sont envisagées pour organiser les temps de travail et de repos des salariés concernés pendant leur période d'activité, dans le respect de ce type de structures ainsi que de l'environnement juridique interne communautaire.

## **AMENDEMENTS**

**PROPOSITION DE LOI**

**TENDANT À RENFORCER LES SYNERGIES ENTRE LES CONSEILS MUNICIPAUX ET LES  
CONSEILS COMMUNAUTAIRES**





DIRECTION  
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI  
SYNERGIES ENTRE LES CONSEILS MUNICIPAUX ET  
COMMUNAUTAIRES

(n<sup>os</sup> 471, 470)

N <sup>o</sup>	13 rect.
----------------	-------------

9 MAI 2019

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. COLLOMBAT et Mme CUKIERMAN

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
<b>Rejeté</b>	

ARTICLE 3

I. – Alinéas 2 et 3

Rédiger ainsi ces alinéas :

1<sup>o</sup> L'article L. 273-11 est ainsi rédigé :

« Art. L. 273-11. – Le ou les délégués des communes au sein des conseils communautaires sont élus par le conseil municipal. » ;

II. – Alinéas 5 à 7

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

3<sup>o</sup> L'article L. 273-12 est abrogé.

OBJET

Cet amendement vise à redonner toute liberté aux communes de moins de 1 000 habitants dans la désignation de son ou de ses représentants au sein des conseils communautaires.



DIRECTION  
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

SYNERGIES ENTRE LES CONSEILS MUNICIPAUX ET  
COMMUNAUTAIRES

(n<sup>os</sup> 471, 470)

N <sup>o</sup>	16 rect.
----------------	-------------

8 MAI 2019

**A M E N D E M E N T**

présenté par

Mmes SOLLOGOUB et LOISIER, M. LAFON, Mme VULLIEN, MM. PRINCE et CANEVET,  
Mmes GOY-CHAVENT, VERMEILLET, FÉRAT et GUIDEZ, MM. HENNO, MIZZON et  
VANLERENBERGHE et Mme Catherine FOURNIER

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Sagesse du Sénat
<b>Rejeté</b>	

ARTICLE 3

Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° L'article L. 273-11 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Le conseil municipal peut s'opposer à la règle précédente par délibération dûment motivée et élire le représentant de son choix au conseil communautaire. » ;

OBJET

Le code électoral prévoit que le maire, en cas de défaillance, dans les communes de moins de 1000 habitants, soit remplacé au conseil communautaire par l' élu qui le suit directement dans l'ordre du tableau. Ce dernier, même lorsqu'il n'en n'a pas la disponibilité, ou pas la capacité pour une raison ou pour une autre, n'a pas la possibilité de refuser ce siège, tant qu'il est élu municipal. Or, il est des cas, état de santé par exemple, contraintes professionnelles ... où l' élu suivant dans l'ordre du tableau n'est pas le bon candidat pour représenter utilement sa commune au conseil communautaire. Il faut alors que le conseil municipal ait la possibilité de désigner un autre élu pour représenter la commune au conseil communautaire.



DIRECTION  
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

SYNERGIES ENTRE LES CONSEILS MUNICIPAUX ET  
COMMUNAUTAIRES

(n<sup>os</sup> 471, 470)

N <sup>o</sup>	17 rect.
----------------	-------------

8 MAI 2019

**A M E N D E M E N T**

présenté par

Mmes SOLLOGOUB et LOISIER, M. LAFON, Mme VULLIEN, MM. PRINCE et CANEVET,  
Mmes GOY-CHAVENT, VERMEILLET, FÉRAT et GUIDEZ, MM. HENNO, MIZZON et  
VANLERENBERGHE et Mme Catherine FOURNIER

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Sagesse du Sénat
<b>Rejeté</b>	

ARTICLE 3

Après l'alinéa 7

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...) Il est ajouté un paragraphe ainsi rédigé :

« .... – Le conseil municipal a la faculté de s'opposer aux règles de remplacement fixées aux I et II par délibération dûment motivée et d'élire le représentant de son choix. »

**OBJET**

Le code électoral prévoit que le remplacement d'un conseiller communautaire ayant cessé son mandat soit remplacé au conseil communautaire par l' élu qui le suit directement dans l'ordre du tableau. Ce dernier, même lorsqu'il n'en n'a pas la disponibilité, ou pas la capacité pour une raison ou pour une autre, n'a pas la possibilité de refuser ce siège, tant qu'il est élu municipal. Or, il est des cas, état de santé par exemple, contraintes professionnelles ... où l' élu suivant dans l'ordre du tableau n'est pas le bon candidat pour représenter utilement sa commune au conseil communautaire. Il faut alors que le conseil municipal ait la possibilité de désigner un autre élu pour représenter la commune au conseil communautaire.





DIRECTION  
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

SYNERGIES ENTRE LES CONSEILS MUNICIPAUX ET  
COMMUNAUTAIRES

(n<sup>os</sup> 471, 470)

N <sup>o</sup>	18 rect.
----------------	-------------

8 MAI 2019

**A M E N D E M E N T**

présenté par

Mmes SOLLOGOUB et LOISIER, M. LAFON, Mme VULLIEN, MM. PRINCE et CANEVET,  
Mmes GOY-CHAVENT, VERMEILLET, FÉRAT et GUIDEZ, MM. HENNO, MIZZON et  
VANLERENBERGHE et Mme Catherine FOURNIER

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
<b>Tombé</b>	

ARTICLE 5

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

.... – La deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 273-10 du code électoral est ainsi rédigée : « Toutefois, lorsque la commune ne dispose que d'un ou deux sièges de conseiller communautaire, ce ou ces sièges sont pourvus par le ou les candidats supplémentaires mentionné au 1<sup>o</sup> du I de l'article L. 273-9. »

OBJET

La difficulté à trouver, particulièrement en territoire peu dense, des élus ayant la disponibilité professionnelle et familiale, et l'envie de s'investir à la fois dans un mandat communal et communautaire, amène à proposer cet assouplissement. Il faut tenir compte du fait que l'obligation d'avoir deux élus de sexes différents, pour une commune disposant de deux sièges au conseil communautaire, peut indifféremment pénaliser les élus et les élues. L'équipe municipale d'une commune de petite taille, au fil du mandat, peut connaître le cas où les femmes sont plus nombreuses que les hommes en première partie de tableau. Ces dernières ne doivent pas rencontrer de difficultés pour siéger au conseil communautaire.



DIRECTION  
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI  
SYNERGIES ENTRE LES CONSEILS MUNICIPAUX ET  
COMMUNAUTAIRES

(n<sup>os</sup> 471, rapport 470)

N°	20
----	----

9 MAI 2019

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. WATTEBLED  
au nom de la commission des lois

<b>C</b>	Favorable
<b>G</b>	Favorable
<b>Adopté</b>	

ARTICLE 5

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

.... – Après le mot : « communautaire », la fin de la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 273-10 du même code est ainsi rédigée : « et que le conseiller à remplacer a été élu sur une liste de candidats aux sièges de conseiller communautaire ne comportant qu'un seul candidat supplémentaire en application du 1<sup>o</sup> du I de l'article L. 273-9, ce siège est pourvu par ledit conseiller supplémentaire. »

OBJET

Amendement de coordination.



DIRECTION  
DE LA SÉANCE

## PROPOSITION DE LOI

SYNERGIES ENTRE LES CONSEILS MUNICIPAUX ET  
COMMUNAUTAIRES(n<sup>os</sup> 471, 470)

N <sup>o</sup>	19 rect.
----------------	-------------

9 MAI 2019

**A M E N D E M E N T**

présenté par

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
<b>Rejeté</b>	

MM. GREMILLET et BRISSON, Mmes CHAIN-LARCHÉ et CHAUVIN, MM. PANUNZI et MANDELLI, Mme BRUGUIÈRE, M. DARNAUD, Mmes PUISSAT et NOËL, MM. MORISSET, MEURANT, HUSSON et PACCAUD, Mmes BERTHET, GRUNY, DURANTON et DEROCHÉ, MM. DUPLOMB, LAMÉNIE et Daniel LAURENT, Mmes THOMAS, LAMURE et GARRIAUD-MAYLAM, MM. RAPIN et de NICOLAY, Mmes DEROMEDI et Laure DARCOS, M. PIERRE et Mmes BORIES et DESEYNE

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 5

Après l'article 5

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le dernier alinéa de l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée : « En cas d'impossibilité du conseiller communautaire suppléant à participer aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence du conseiller communautaire titulaire, un deuxième conseiller municipal peut être appelé à le remplacer avec voix délibérative selon des modalités définies par décret. »

**OBJET**

Cet amendement vise à prévoir un second suppléant en cas d'empêchement temporaire du conseiller communautaire titulaire ainsi que de son suppléant, à participer aux réunions de l'organe délibérant de la communauté de communes avec voix délibérative, pour les communes n'ayant qu'un seul conseiller communautaire.





DIRECTION  
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI  
SYNERGIES ENTRE LES CONSEILS MUNICIPAUX ET  
COMMUNAUTAIRES

(n<sup>os</sup> 471, 470)

N <sup>o</sup>	14 rect.
----------------	-------------

9 MAI 2019

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. COLLOMBAT et Mme CUKIERMAN

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	
<b>Retiré</b>	

ARTICLE 7

I. – Alinéa 4

Remplacer cet alinéa par quatre alinéas ainsi rédigés :

...° À la première phrase du dernier alinéa, les mots : « le conseiller municipal appelé à le remplacer en application des articles L. 273-10 ou L. 273-12 est le » sont remplacés par les mots : « il est désigné un » ;

...° Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :

« Dans les communes de moins de 1 000 habitants, le conseiller communautaire suppléant est élu par le conseil municipal dans les conditions fixées à l'article L. 2122-7 du présent code.

« Dans les communes de 1 000 habitants et plus, le conseiller municipal appelé à remplacer le conseiller titulaire en application de l'article L. 273-10 du code électoral est le conseiller communautaire suppléant. »

II. – Alinéa 5

Supprimer cet alinéa.

OBJET

Amendement de cohérence avec le précédent amendement de Pierre-Yves Collombat à l'article 3 tendant à redonner toute liberté aux conseils municipaux dans la désignation des conseillers communautaires.



DIRECTION  
DE LA SÉANCE

## PROPOSITION DE LOI

SYNERGIES ENTRE LES CONSEILS MUNICIPAUX ET  
COMMUNAUTAIRES(n<sup>os</sup> 471, 470)

N <sup>o</sup>	12 rect.
----------------	-------------

9 MAI 2019

**A M E N D E M E N T**

présenté par

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
<b>Rejeté</b>	

MM. REQUIER, ARNELL et ARTANO, Mme Maryse CARRÈRE, MM. CASTELLI, COLLIN et CORBISEZ, Mmes COSTES et Nathalie DELATTRE, MM. GABOUTY, GOLD et GUÉRINI, Mmes JOUVE et LABORDE et MM. LÉONHARDT, MENONVILLE, ROUX et VALL

ARTICLE 9

## I. – Alinéa 6

Remplacer les mots :

peut être

par le mot :

est

et les mots :

de ces personnes publiques

par les mots :

entre les communes et l'intercommunalité

## II. – Alinéa 7

Supprimer cet alinéa.

## III. – Alinéa 9

1° Après le mot :

propre

insérer les mots :

, à la demande de l'organe délibérant de l'établissement

2° Remplacer les mots :

de la moitié des maires

par les mots :

du tiers des maires des communes membres

IV. – Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les bureaux sont déjà composés de l'intégralité des maires sont dispensés de cette mesure.

« Les membres de cette instance ne sont pas rémunérés et aucun frais lié à son fonctionnement ne peut être pris en charge par une personne publique. »

### **OBJET**

L'article 9 de la proposition de loi instaure une conférence des maires en s'inspirant de la proposition n° 23 du rapport d'information sur la revitalisation de l'échelon communal du 7 novembre 2018 visant à mieux associer les maires au fonctionnement de l'intercommunalité.

Le présent amendement reprend la rédaction adoptée par le Sénat dans le cadre de la proposition de loi visant à améliorer la représentativité des conseils communautaires et à mieux associer les conseillers municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité le 24 janvier 2019, tout en y intégrant les maires délégués au sein du nouvel organe.

Le dispositif, tel qu'adopté en commission des lois, demeure restrictif sur deux points :

- La création de la conférence des maires devrait être de droit, à partir du moment où les bureaux des EPCI ne comprennent pas l'intégralité des maires. De surcroît, la demande devant intervenir dans les 6 mois suivant chaque renouvellement des conseils municipaux, l'article limite dans le temps leur création de manière injustifiée ;
- Sur les modalités de saisine : il convient de permettre à l'organe de délibération de l'EPCI, et à un tiers des maires (au lieu de la moitié), de saisir la conférence des maires sur ordre du jour déterminé.

Enfin, le présent amendement précise que les membres ne sont pas rémunérés et que l'instance ne génère aucun frais de fonctionnement.



DIRECTION  
DE LA SÉANCE

## PROPOSITION DE LOI

SYNERGIES ENTRE LES CONSEILS MUNICIPAUX ET  
COMMUNAUTAIRES(n<sup>os</sup> 471, 470)

N <sup>o</sup>	8 rect.
----------------	---------

9 MAI 2019

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. DEVINAZ, Mme GUILLEMOT et M. SUEUR

<b>C</b>	Favorable
<b>G</b>	Sagesse du Sénat
<b>Adopté</b>	

ARTICLE 10

Après l'alinéa 1

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° À la première phrase, après le mot : « métropolitaine », sont insérés les mots : « des communes » ;

OBJET

La Métropole de Lyon constitue depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 une collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 alinéa 1 de la Constitution. Elle a fusionné sur son territoire les compétences de la communauté urbaine du Grand Lyon et les compétences du département du Rhône en plus d'autres compétences reçues des communes, de la Région et de l'État.

Actuellement, la Métropole de Lyon est dirigée par le conseil métropolitain dont les membres ont été élus de manière indirecte par fléchage lors des élections municipales de 2014. À compter de 2020, les conseillers métropolitains seront élus au suffrage métropolitain direct sans que leur élection soit liée aux élections municipales. À cette date, les communes perdureront sur le territoire de la Métropole de Lyon en conservant leur personnalité juridique et leurs compétences propres. Cependant, elles ne seront plus représentées en tant que telles mais intégrées dans des circonscriptions qui les intègrent.

Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision n° 2013-687 du 23 janvier 2014, avait acté que la Métropole de Lyon possédait un lien étroit avec les communes qui la composent : « Les liens qui existent dans les faits, et compte tenu de l'histoire de la communauté urbaine de Lyon, entre les communes et la métropole de Lyon caractérisent une situation objectivement différente de celle qu'on peut observer dans la généralité des départements. ». Cette proximité avec les communes se justifie d'autant plus que, à la différence d'un département, la Métropole de Lyon exerce des compétences issues d'une communauté urbaine (urbanisme, logement, voirie, etc.).



La conférence métropolitaine est une instance consultative regroupant tous les chefs des exécutifs municipaux de la Métropole. Elle est présidée par le président du conseil de la Métropole et débat de tout sujet d'intérêt métropolitain.

Cet amendement vise à substituer l'expression « Conférence métropolitaine des communes » à celle de conférence métropolitaine pour illustrer la présence des communes dans la gouvernance de la Métropole de Lyon.



DIRECTION  
DE LA SÉANCE

## PROPOSITION DE LOI

SYNERGIES ENTRE LES CONSEILS MUNICIPAUX ET  
COMMUNAUTAIRES(n<sup>os</sup> 471, rapport 470)

N <sup>o</sup>	21
----------------	----

9 MAI 2019

**S O U S - A M E N D E M E N T**à l'amendement n<sup>o</sup> 8 rect. de M. DEVINAZ

présenté par

M. WATTEBLED

au nom de la commission des lois

<b>C</b>	Favorable
<b>G</b>	Sagesse du Sénat
<b>Adopté</b>	

ARTICLE 10Amendement n<sup>o</sup> 8

I. – Alinéa 3

Remplacer le mot :

communes

par le mot :

maires

II. – Compléter cet amendement par deux paragraphes ainsi rédigés :

... – Alinéas 4 et 8

Après le mot :

métropolitaine

insérer les mots :

des maires

... – Compléter cet article par deux paragraphes ainsi rédigés :

... – À la première phrase du premier alinéa et au deuxième alinéa de l'article L. 3633-3 du même code, après le mot : « métropolitaine », sont insérés les mots : « des maires ».

... – L'intitulé de la section 2 du chapitre III du titre III du livre VI de la troisième partie du même code est complété par les mots : « des maires ».

**OBJET**

La conférence métropolitaine de Lyon étant une instance de concertation et de coordination entre les chefs d'exécutifs, sa dénomination doit en rendre compte.

Le sous-amendement procède par ailleurs aux coordinations nécessaires à l'article 10 de la proposition de loi et parmi les dispositions en vigueur du code général des collectivités territoriales.



DIRECTION  
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI  
SYNERGIES ENTRE LES CONSEILS MUNICIPAUX ET  
COMMUNAUTAIRES

(n<sup>os</sup> 471, 470)

N <sup>o</sup>	11
----------------	----

6 MAI 2019

**A M E N D E M E N T**

présenté par

Mme GUILLEMOT et MM. DEVINAZ et SUEUR

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
<b>Rejeté</b>	

ARTICLE 10

Après l'alinéa 7

Insérer quatre alinéas ainsi rédigés :

« ...° Le schéma métropolitain de solidarité (personnes âgées, personnes en situation de handicap, protection de l'enfance, santé publique et développement social) ;

« ...° Le projet de schéma métropolitain éducatif et culturel ;

« ...° Le programme métropolitain d'insertion pour l'emploi ;

« Par ailleurs, la conférence métropolitaine est saisie chaque année pour donner un avis sur l'exécution de la programmation pluriannuelle d'investissement.

OBJET

La « loi MAPTAM », promulguée le 27 janvier 2014 a créé une collectivité à statut particulier: « la Métropole de Lyon ». Cette métropole est la seule en France qui ait aujourd'hui le statut de collectivité territoriale de plein exercice.

Tel que prévu dans l'article 26 de la loi MAPTAM le conseil de la Métropole de Lyon sera élu au suffrage universel direct et comptera 150 conseillers élus dans le cadre de 14 circonscriptions lors d'un scrutin distinct des élections municipales.

Le découpage électoral ainsi que le mode de scrutin modifiera de façon substantielle la représentation des communes ne garantissant pas que chacune d'entre elles puisse disposer d'au moins un siège au futur conseil métropolitain.

Au regard du principe premier de représentativité et afin que les communes puissent faire valoir leur point de vue au sein du Conseil de la Métropole de Lyon, il apparaît nécessaire de renforcer les prérogatives de la conférence métropolitaine des maires, instance de



concertation et de coordination sur des sujets d'intérêts métropolitain. Ainsi sera garantie la prise en compte de la diversité des territoires et de leurs habitants.

Dans cette perspective, cet amendement reprend les termes de l'amendement adopté en commission des Lois ( en confirmant que la conférence métropolitaine des maires se réunira non plus une seule fois comme actuellement mais au moins deux fois par an, que sa saisine pour avis sera obligatoire pour les projets d'actes les plus importants de la métropole, notamment pour ce qui est du ressort des compétences exercées par celle-ci en lieu et place des communes) mais en le complétant car les compétences sociales exercées par la Métropole de Lyon doivent également pouvoir être débattues en conférence métropolitaine.

Ainsi, outre les trois points déjà retenus :

« 1° Le projet de budget ;

« 2° Les projets de schéma de cohérence territoriale et de schéma de secteur, de PLU-H, de PDU et de plan climat-air-énergie territorial ;

« 3° Les projets de délibération portant délégation ou transfert à une personne publique autre qu'une

commune d'une compétence mentionnée au I de l'article L. 3641-1.

Nous proposons de prendre en compte :

« 4° Le schéma métropolitain de solidarité (personnes âgées, personnes en situation de handicap, protection de l'enfance, santé publique et développement social)

« 5° le schéma métropolitain éducatif et culturel

« 6 °Le programme métropolitain d'insertion pour l'emploi (PMI e)

Et de permettre à la conférence métropolitaine de donner un avis annuel sur l'exécution de la PPI.

Sachant qu'au regard de l'article 72 de la Constitution qui dispose notamment qu'« aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre.», cet amendement ne confère pas à la conférence métropolitaine un pouvoir de décision dans le domaine des compétences de la Métropole de Lyon.



DIRECTION  
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI  
SYNERGIES ENTRE LES CONSEILS MUNICIPAUX ET  
COMMUNAUTAIRES

(n<sup>os</sup> 471, 470)

N <sup>o</sup>	9
----------------	---

6 MAI 2019

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. DEVINAZ, Mme GUILLEMOT et M. SUEUR

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
<b>Rejeté</b>	

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 11

Après l'article 11

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 3633-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° À la troisième phrase du premier alinéa, les mots : « peuvent être » sont remplacés par le mot : « sont » ;

2° À la deuxième phrase du second alinéa, le mot : « an » est remplacé par le mot : « semestre ».

**OBJET**

La Métropole de Lyon constitue depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 une collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 alinéa 1 de la Constitution. Elle a fusionné sur son territoire les compétences de la communauté urbaine du Grand Lyon et les compétences du département du Rhône en plus d'autres compétences reçues des communes, de la Région et de l'État.

Cet amendement souhaite rééquilibrer les instances de la Métropole de Lyon afin de répondre aux objectifs de solidarité et de développement économique, social et environnemental fixés à l'article L3611-2 du Code général des collectivités territoriales. Il s'agit bien de garantir un équilibre afin que les communes, maillons essentiels de la vie locale, soient représentées au sein de la Métropole de Lyon.

Cet amendement décline cette concertation à l'échelon des conférences territoriales des maires. Ces conférences déjà instituées réunissent les maires des communes et constituent un échelon de proximité équivalent à des bassins de vie. Ces conférences territoriales sont un espace de dialogue, de réflexion, de consultation et de coordination des actions métropolitaines. Or, leur mise en œuvre concrète et leur rythme de réunions sont irréguliers d'une conférence territoriale à une autre. Il s'agit donc de rendre plus homogène leur fonctionnement et de leur conférer un véritable statut d'échelon de concertation sur l'application communale des politiques métropolitaines.

Cet amendement renforce leur fréquence de réunion afin qu'elles puissent être associées de manière régulière à l'exécution des politiques métropolitaines sur leurs territoires.



## PROPOSITION DE LOI

SYNERGIES ENTRE LES CONSEILS MUNICIPAUX ET  
COMMUNAUTAIRES

N°	15 rect. bis
----	--------------------

DIRECTION  
DE LA SÉANCE

(n°s 471, 470)

9 MAI 2019

**A M E N D E M E N T**

présenté par

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
<b>Rejeté</b>	

MM. RAISON, MILON, DARNAUD, LONGUET, VASPART, PIERRE, PRIOU et BONNE,  
Mme RAMOND, MM. VOGEL, CHASSEING, LAMÉNIE et PERRIN, Mme CHAUVIN, M. Alain  
MARC, Mmes BERTHET et Marie MERCIER, MM. REVET et DECOOL, Mme NOËL, MM. Daniel  
LAURENT, BAZIN et GUERRIAU, Mmes GARRIAUD-MAYLAM et IMBERT, M. MAYET,  
Mmes Anne-Marie BERTRAND, LHERBIER et BRUGUIÈRE, MM. SAVIN et PACCAUD,  
Mme LAMURE et MM. BABARY et LE GLEUT

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 11

Après l'article 11

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5211-39-... ainsi rédigé :

« Art. L. 5211-39-.... – Dans les trois mois suivant chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit une feuille de route pour la durée du mandat.

« Le projet de feuille de route est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable.

« La feuille de route donne lieu à débat au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dès sa première réunion suivant l'expiration du délai mentionné au premier alinéa.

« Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement de la feuille de route fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant et d'une information écrite à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale. »



**OBJET**

Cet amendement vise à favoriser la transparence vis à vis des habitants et des élus en inscrivant l'obligation faite au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre d'établir une feuille de route pour la durée du mandat.

Ce document synthétique exposant les orientations générales de l'action intercommunale jusqu'au prochain renouvellement est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose alors d'un délai de trois mois pour se prononcer.

L'avancement de la feuille de route fait l'objet chaque année d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant et d'une information écrite à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.



DIRECTION  
DE LA SÉANCE

## PROPOSITION DE LOI

SYNERGIES ENTRE LES CONSEILS MUNICIPAUX ET  
COMMUNAUTAIRES(n<sup>os</sup> 471, 470)

N <sup>o</sup>	10
----------------	----

6 MAI 2019

**A M E N D E M E N T**

présenté par

Mme GUILLEMOT et MM. DEVINAZ et SUEUR

<b>C</b>	Favorable
<b>G</b>	Sagesse du Sénat
<b>Adopté</b>	

INTITULÉ DE LA PROPOSITION DE LOI

Rédiger ainsi cet intitulé :

Proposition de loi tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires et entre les conseils municipaux et le conseil de la métropole de Lyon

**OBJET**

Cet amendement vise à modifier l'intitulé de la proposition de loi afin de prendre en compte les synergies entre les conseils municipaux et le conseil de la Métropole de Lyon.