

La première lecture sénatoriale

Les métropoles dans la réforme des collectivités territoriales (article 5 et 6) 28 janvier 2010-2 février 2010.

Les moyens matériels, humains et financiers des métropoles.

**La première partie porte sur le principe et les modalités de la création des métropoles.
La seconde partie porte sur les compétences des métropoles.**

Remarque préalable.

Certaines parties de ce texte sont ardues et techniques. Mais il faut attirer l'attention sur le grand intérêt du débat qui concerne les recettes des métropoles (amendement 61, selon notre numérotation, simplifiée pour des raisons pédagogiques, et qui n'est pas celle du Sénat). **On y trouve tous les éléments nécessaires à la formation d'un jugement.**

G. Les douze amendements suivants portent sur les conventions qui accompagnent les transferts et sur les conséquences pour les matériels, équipements et personnels. Ce texte est très long et très complexe. Nous ne donnons que les éléments qui ont fait l'objet d'amendements.

48. Amendement du RDSE

Le texte du projet de loi dit : « *La métropole est substituée de plein droit à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre inclus en totalité dans son périmètre* ».

« *Lorsque le périmètre d'une métropole inclut une partie des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, les communes sont retirées de plein droit de cet établissement public. Leur retrait entraîne la réduction du périmètre de ce dernier. La métropole est, pour ses compétences, substituée de plein droit à cet établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* ».

L'amendement propose d'ajouter en tête du premier paragraphe : « *Lorsqu'elle exerce la totalité de ses compétences, la métropole...* » ; et en tête du deuxième paragraphe : « *Dans ce cas lorsque...* ».

Défense de l'amendement.

◆ **Jacques Mézard** (sénateur RDSE du Cantal).

« *Il s'agit de préciser clairement que les communes et groupements de communes restent les seuls maîtres du transfert de leurs compétences. L'amendement vise à restreindre la substitution de la métropole aux EPCI, en précisant qu'elle ne peut avoir lieu que dans les cas où la métropole exerce la totalité de ses compétences* ».

Avis de la commission et du gouvernement.

◆ **Jean-Patrick Courtois.** « *Il n'y a pas de restriction à apporter à la substitution d'une métropole à un EPCI puisque deux EPCI à fiscalité propre ne peuvent pas coexister sur un même périmètre. La métropole a vocation à mettre en œuvre l'aménagement et le développement du territoire métropolitain et donc à coordonner l'ensemble des compétences communales y concourant* ». **Avis défavorable.**

◆ **Alain Marleix** « *La création de la métropole entraîne nécessairement la disparition des EPCI à fiscalité propre. La métropole se substitue à ces derniers et reprend leurs compétences. C'est impossible d'envisager une concurrence entre ces deux établissements publics* ». **avis défavorable.**

L'amendement est rejeté.

49 . Amendement du groupe communiste et...

L'amendement se propose de supprimer quatre paragraphes du projet qui concernent la dévolution des biens et droits des collectivités qui transfèrent des compétences à la métropole.

Défense de l'amendement.

◆ **Nicole Borvo Cohen-Seat** (sénatrice communiste de Paris)

« *Il est prévu que les biens et droits à caractère mobilier et immobilier appartenant aux communes, départements et régions situés sur le territoire de la métropole pourront être automatiquement transférés dans le patrimoine de cette dernière et que les transferts se font à titre gratuit* ».

Ces paragraphes « *imposent un transfert de propriété, donc, en somme, une expropriation ou une vente forcée, tout en prévoyant que cela ne sera assorti d'aucune contrepartie. On se rapproche de la spoliation !* ».

« *Selon nous, la finalité de l'intercommunalité est notamment de favoriser la mise en commun d'infrastructures et la mutualisation des moyens, pour que les communes qui ne seraient pas en mesure de le faire seules puissent offrir des services correspondants à leurs administrés. Cette logique de partage et de mise en commun peut avoir pour conséquence qu'une commune propriétaire d'un bien le mette à la disposition d'autres communes appartenant à l'intercommunalité, ce qui est normal. Il se peut même qu'une commune propriétaire soit encline à se décharger des frais d'entretien et d'autres charges financières. Pour autant, nous sommes contre le transfert de propriété imposé sans aucune contrepartie* »

50. Amendement du groupe socialiste.

Un paragraphe dit qu'**une commission locale** donne un avis sur les transferts de biens et droits. Le texte initial dit seulement qu'elle comprend « *des maires* » aux côtés du président du conseil général, du conseil régional et des EPCI. L'amendement demande que l'on précise « *les maires des communes concernées par les transferts* ».

Défense de l'amendement.

◆ **Jacques Berthou** (sénateur socialiste de l'Ain).

« *Il s'agit d'une clarté rédactionnelle* ».

51. Amendement du groupe RDSE.

Dans le même paragraphe concernant la composition de la commission qui donne son avis sur les transferts, l'amendement demande la suppression de la référence au président du conseil général et au président du conseil régional.

Défense de l'amendement.

◆ **Jean-Pierre Chevènement** (sénateur RDSE du Territoire-de-Belfort) affirme que cet amendement a pour but de « *préserver les compétences des départements et des régions* » qui ne doivent pas être concernés par des transferts de biens et de droits.

« *Nous entrons dans un véritable maquis. Les délégations de compétences pourront varier d'un département à l'autre, d'une région à l'autre* ».

« *C'est une erreur de diagnostic qui conduit à penser que nous allons remédier à la faiblesse des grandes villes françaises en leur donnant les compétences des départements,*

des régions et des EPCI. Le retard historique de nos grandes villes date du Moyen-Âge. Il est dû au développement très rapide de la capitale, aux conditions de formation de l'État, en France. C'est Paris qui a absorbé la plus grande part. Milan, Naples, Hambourg, Munich ne sont pas du tout dans la même situation vis-à-vis de Rome ou de Berlin, car nous avons des histoires différentes ».

Avis de la commission et du gouvernement.

◆ Jean-Patrick Courtois.

À propos de l'amendement 49 : « *Les transferts de biens et droits correspondent aux dispositions de droit commun qui s'appliquent déjà aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération* ». **Avis défavorable.**

À propos de l'amendement 50 : Meilleure rédaction. **Avis favorable.**

À propos de l'amendement 51 : « *Il remet en cause l'existence même des métropoles* ». **Avis défavorable.**

◆ **Alain Marleix.** Amendement 49 : **Avis défavorable.** Amendement 50 : **Avis favorable.** Amendement 51 : **Avis défavorable.**

L'amendement 48 est rejeté. L'amendement 50 est adopté. L'amendement 51 est rejeté.

52. Amendement du groupe RDSE.

Il demande la suppression de tous les articles qui concernent le transferts de services des départements et des régions aux métropoles.

Défense de l'amendement.

◆ Jean-Pierre Chevènement.

« *La métropole ne peut exercer les compétences du département au risque de voir ce dernier devenir « un département-moignon ».* « ***Par conséquent, pour que le département puisse continuer à exercer son rôle en faveur des communes, notamment par la péréquation, il ne faut pas toucher à ses compétences qui constituent un bloc cohérent*** ».

◆ Michel Charasse (sénateur RDSE du Puy-de-Dôme)

« *Il ne faut pas déculotter le département !* »

53. Amendement du groupe communiste et...

Il demande aussi la suppression de l'alinéa qui organise le transfert de services ou de portion de service du département vers la métropole.

Défense de l'amendement.

Marie-Agnès Labarre (sénatrice communiste de l'Essonne)

« *Nous rejetons toutes les dispositions qui accompagnent la création des métropoles et, par suite, le transfert des services et personnels départementaux. Ce transfert revient à priver le département de ses moyens* ».

« ***Vous traitez les agents concernés sans le moindre égard. Vous ne leur accordez aucun droit d'intervention sur les changements de situation que vous leur imposez. Les transferts de service auront nécessairement des conséquences sur leur vie personnelle. Les lois de 2003-2006 (l'acte II Raffarin) ont déjà entraîné une réduction de 50 000 personnels en 2 007. Tout est fait pour que les collectivités locales réduisent encore plus et à tout prix le nombre de leurs agents. Ce sont les services publics qui sont remis en cause*** ».

54. Amendement du groupe socialiste.

C'est un amendement complexe qui comporte de nombreuses modifications au texte. D'une part, il supprime tous les passages qui concernent les transferts de services de la région et du département. D'autre part, **il préfère la notion de « délégation de compétences » à la notion de « transfert ».**

Défense de l'amendement.

◆ **Pierre-Yves Collombat** (sénateur socialiste du Var)

« La notion de « délégation de compétences » est issue de la commission Belot. Nous souhaitons donc que la métropole puisse contractuellement demander à gérer des compétences par délégation ».

55. Amendement du groupe communiste et...

Comme précédemment, il demande , avant tout transfert de personnel, l'intervention des « comités techniques paritaires ».

Défense de l'amendement.

◆ **Eliane Assassi** (sénatrice communiste de Seine-Saint-Denis). Même argumentation.

56. Amendement du groupe communiste et...

Le texte dit que « le président du conseil général et le président de la métropole constatent la liste des services... ». L'amendement demande que l'on écrive que les présidents « peuvent décider de la liste des services », rendant ainsi la chose facultative.

Défense de l'amendement.

◆ **Eliane Assassi.** « Nous souhaitons que les transferts de compétences entre le département et la métropole s'opèrent par le biais de conventions de coopération puisque, au regard du principe de libre administration, aucun transfert ne peut être imposé aux collectivités territoriales ».

57. Amendement du groupe communiste et...

Après l'obligation de consulter les comités techniques paritaires avant tout transfert de personnel, il faut ajouter que cette consultation concerne aussi bien les services du département, pour les éventuels départs que les services de la métropole, pour les éventuelles arrivées.

Défense de l'amendement.

◆ **Eliane Assassi** cite d'abord un article des « Échos » : « Ces métropoles règneront sans partage ou presque sur leur territoire. Les communes situées dans leur périmètre subsisteront juridiquement, mais n'auront pratiquement plus de pouvoir ».

« Quand on connaît le parti pris du gouvernement de reprise en mains de toutes les collectivités, on ne peut que s'inquiéter du sort des personnels des services qui sont appelés à disparaître. **La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) s'invite dans la réforme des collectivités territoriales. 1,95 millions d'agents de la fonction publique territoriale sont les acteurs indispensables de la mise en œuvre de missions de service public de qualité et de proximité. Les personnels sont inquiets. Les transferts envisagés engendreront inévitablement des externalisations, des privatisations et des suppressions de services publics. Le risque est grand d'assister au développement des emplois précaires et contractuels, à des inégalités de traitement et de régime indemnitaire ».**

58. Amendement du groupe communiste et...

Il demande la suppression des alinéas concernant les transferts de service et donnant des pouvoirs nouveaux au préfet et au ministre en cas d'échec de la négociation locale de la convention de transfert.

Défense de l'amendement.

◆ **Eliane Assassi** pense qu'il est « contraire à la libre administration des collectivités territoriale » qu'un arrêté préfectoral ou qu'un arrêté ministériel les contraigne de signer une convention. Elle y voit « une marque de plus de l'esprit de recentralisation »

« Les personnels du département doivent rester au service des habitants du département, de tout le département. Nous refusons que ces agents soient mis à tout prix au service d'une concurrence européenne ».

Les transferts se feront au détriment de la partie du département qui ne sera pas métropolitain.

Une grande confusion sera introduite par les différences d'organisation d'un lieu à l'autre. Nous aurons *« des transferts à géométrie variable »*.

59. Amendement du groupe communiste et...

Il demande que soit ajouté que *« les fonctionnaires conservent le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable, ainsi que les avantages acquis »*...et que *« les agents non-titulaires conservent à titre individuel le bénéfice des stipulations de leur contrat »*.

Défense de l'amendement.

◆ Josiane Mathon-Poinat (sénatrice communiste du Rhône)

« Il faut sécuriser la situation des fonctionnaires territoriaux ».

Le texte actuel n'est pas suffisant pour apporter cette garantie.

Avis de la commission et du gouvernement.

◆ Jean-Patrick Courtois

Amendement 52 : *« La substitution de plein droit de la métropole dans l'ensemble des droits et obligations attachés aux biens mis à disposition pour l'exercice des compétences est traditionnel ».* **Avis défavorable.**

Amendement 53 : **Avis défavorable.**

Amendement 54 : **Avis défavorable.**

Amendement 55 : **Avis favorable.**

Amendement 56 : **Avis défavorable.**

Amendement 57 : **Avis favorable.**

Amendement 58 : *« Il tend à supprimer la possibilité de mutualiser les services entre le département et la métropole et l'intervention du préfet et du ministre, à défaut de convention ».* **Avis défavorable.**

Amendement 59 : *« L'avis pourrait être favorable si l'amendement était rectifié. »* Il n'est acceptable que s'il est précisé que les fonctionnaires territoriaux ne conservent leur situation antérieure *« que s'ils y ont intérêt »*. **Les auteurs de l'amendement acceptent cette modification.**

◆ Alain Marleix adopte la même position.

Les amendements 51, 52, 53 et 54 sont rejetés.

Explication de vote sur les amendements 55 et 57.

◆ Michel Charasse.

Il fait remarquer que les comités techniques paritaires ne pourront pas s'exprimer contre le principe du transfert. Ils ne pourront donc pas se prononcer sur son opportunité, mais seulement sur ses modalités. *« Un comité technique paritaire ne peut pas mettre en échec une loi ».*

Les fonctionnaires conservent le régime le plus favorable. C'est un principe adopté en 2003, avec le transfert de l'État vers le département et la région, dans le cadre de la réforme Raffarin. *« Les transferts de cette époque s'étaient déroulés dans des conditions tout à fait satisfaisantes ».*

Il y a cependant un problème : certains agents de l'intercommunalité auront certains avantages annexes (treizième mois, par exemple) tandis que d'autres de les auront pas. *« Nous allons nous trouver dans un régime avec deux poids deux mesures, avec un pagaille générale du régime indemnitaire ».*

Amendement 55 : adopté, amendement 56 : rejeté, amendement 57 : adopté, amendement 58 : rejeté, amendement 59 : adopté.

H. Les quatre amendements suivants portent sur les dispositions financières relatives aux métropoles (budget et comptes, recettes.)

60. Amendement du groupe RDSE.

Un alinéa parle des dispositions concernant le budget et les comptes des métropoles, pour ce qui concerne les compétences transmises par les communes, les départements et les régions. L'amendement demande que soient retirés les régions.

Défense de l'amendement.

◆ **Yvon Collin** (sénateur RDSE du Tarn-et-Garonne)

« La métropole ne peut exercer les compétences de la région, sauf à voir cette dernière marginalisée. Le région ne doit pas être coupée de sa ville chef-lieu et du pôle de regroupement qu'elle constitue »

Avis de la commission et du gouvernement.

◆ **Jean-Patrick Courtois.** *« Nous avons retenu le principe du transfert de compétences départementales et régionales ».* **Avis défavorable.**

◆ **Alain Marleix.** **Avis défavorable.**

L'amendement est rejeté.

61. Amendement de la commission des finances du Sénat.

Le texte initial du gouvernement énumérait les recettes de la future métropole. Y figure, au 1°) la totalité des produits des impôts directs locaux, pour lesquels *« la métropole se substitue de plein droit aux communes membres »* : à savoir la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe professionnelle (le projet de loi a été déposé à la fin octobre 2009, alors que la taxe professionnelle existait encore. Depuis, par la loi de finances 2010, elle a été supprimée et remplacée par un jeu complexe de contributions et de taxes).

De même le texte initial du gouvernement donne comme recette à la métropole, au 3°) *« Les attributions imputées sur la dotation globale de fonctionnement ».*

La commission des lois du Sénat a refusé ce dépouillement total des communes et a supprimé toutes ces dispositions, ramenant les recettes des métropoles à celles des autres EPCI. Ainsi les métropoles auraient le même régime fiscal que les communautés urbaines et voteraient seulement un impôt additionnel à celui des communes..

La commission des finances du Sénat, par cet amendement, propose de revenir au texte initial du gouvernement.

La discussion qui suit est donc particulièrement intéressante et importante, car elle repose sur une opposition interne à la majorité, sur une opposition entre les positions de la commission des finances et celles de la commission des lois.

Voici la liste impressionnante des recettes que le gouvernement et la commission des lois se proposaient d'attribuer à la métropole :

« 1°) Le produit des impôts directs locaux pour lesquels la métropole se substitue de plein droit aux communes membres, à savoir : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la cotisation foncière des entreprises, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties, les impositions forfaitaires sur les entreprises de

réseau, la taxe sur les surfaces commerciales ». (ce sont tous les impôts nouveaux qui remplacent la taxe professionnelle) ;

2°) soit le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur les terrains de camping et de la redevance spéciale ; soit la redevance pour enlèvement des ordures, déchets et résidus ;

3°) les attributions imputées à la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) ;

4°) le revenu des biens meubles et immeubles ;

5°) le produit des taxes correspondant aux compétences qui lui ont été transférées ;

6°) le produit des redevances et droits divers correspondant aux services assurés en régie, concédés ou affermés par la métropole, de sa participation dans les entreprises et des sommes qu'elle reçoit en échange de services rendus ;

7°) le produit des contributions aux dépenses d'équipement public (code de l'urbanisme) ;

8°) le produit de la taxe locale d'équipement et de toute autre taxe de remplacement, pour les compétences transférées ;

9°) le produit des surtaxes locales temporaires pour les compétences transférées ;

10°) les subventions de l'État, des collectivités locales, de leurs groupements et des syndicats mixtes ;

11°) le produit des dons et legs ;

12°) le produit des emprunts ;

13°) le produit de la participation instituée dans les secteurs d'aménagement (code de l'urbanisme) ;

14°) le produit du versement destiné aux transports en commun ;

15°) les dotations de compensation des charges transférées par les départements et les régions ».

Défense de l'amendement.

◆ **Charles Guéné** (sénateur UMP de la Haute-Marne et rapporteur de la commission des lois du Sénat)

« *Il s'agit d'un régime spécial spécifique prévu par le projet de loi du gouvernement qui se caractérise par une forte intégration* ». En plus d'une rédaction de coordination indispensable découlant de la suppression de la taxe professionnelle, l'amendement se fonde sur la conviction « *qu'il faut faire plus pour les métropoles que pour les communautés urbaines* ».

Avis de la commission et du gouvernement.

◆ **Jean-Patrick Courtois.**

« *L'amendement tend à rétablir les ressources de la métropole telles que le prévoyait le projet initial du gouvernement, avant sa modification par la commission des lois* ».

« *L'adoption de cet amendement aurait pour conséquence de substituer la métropole à ses communes membres pour la perception des impôts directs locaux* ».

◆ **Michel Charasse** : « *Les communes ne pourraient plus voter l'impôt ?* »

◆ **Jean-Patrick Courtois** : « *En effet !* »

« *La commission des lois comprend la philosophie de cet amendement. Il s'agit de créer le statut le plus intégré possible pour les métropoles, dans la mesure où elles représentent le degré le plus avancé de l'intégration des communes. Mais le gouvernement a souhaité simultanément que les métropoles soient des EPCI et non des collectivités territoriales. La commune doit rester la cellule de base de la démocratie. Il semble donc impossible de supprimer totalement l'autonomie fiscale des communes, dans le cadre de ce*

nouvel EPCI, même si ce dernier est le plus intégré. La position de la commission des lois est de préserver les communes ». **Avis défavorable.**

◆ **Alain Marleix.** « *Le gouvernement est d'accord avec l'amendement* ». « *L'amendement est en cohérence avec le souhait d'apporter aux métropoles les moyens nécessaires à leur développement légitime* ».

« *Les métropoles doivent être des EPCI très intégrés, en particulier sur le plan fiscal. Par conséquent, il convient que leur régime fiscal soit plus intégré que celui des communautés urbaines* ». **Avis favorable.**

Explications de vote.

◆ **Michel Charasse.** « *Nous sommes en présence d'un point essentiel* ».

« *Deux options nous sont offertes. La première, le texte initial du gouvernement, a été écarté par la commission des lois. Elle prévoyait que dans les métropoles les communes n'ont plus le pouvoir fiscal. Elles n'ont plus le droit de fixer elles-mêmes les diverses taxes directes et autres qu'elles perçoivent aujourd'hui. La métropole lève et perçoit l'ensemble, et en reverse une partie aux communes, en fonction d'accords conclus dans le cadre métropolitain. La commission des lois a supprimé cette disposition. Alain Marleix, au nom du gouvernement, émet un avis favorable parce que l'amendement tend à rétablir cette mesure* ».

« *La commission des finances propose d'aller jusqu'au bout de la logique : puisque l'on crée la métropole que les communes se dissolvent plus ou moins dans cette structure, en tout cas du point de vue fiscal et ne disposent plus d'aucun pouvoir de lever l'impôt, de fixer elles-mêmes leurs ressources, c'est-à-dire au fond de disposer d'une part importante – essentielle ou non, on peut en discuter- de la liberté locale. La commission des finances propose donc de rétablir le texte du gouvernement supprimé par la commission des lois* ».

« *Approuver cet amendement, c'est approuver le texte initial du gouvernement. Cela signifie que, dans les métropoles, les communes membres n'ont plus aucun pouvoir fiscal et sont subordonnées à la contribution financière effectuée par la métropole* ». « *Si nous adoptons la position de la commission des lois, en rejetant l'amendement, le système sera alors celui que nous connaissons actuellement pour les groupements : chacun, communes et groupements vote les impôts pour son propre compte* ».

« *C'est important puisque, pour la première fois depuis 1884, origine du régime communal, nous pouvons d'un seul coup supprimer le droit reconnu aux communes de la République de voter l'impôt* ».

◆ **Jean-Pierre Sueur** (sénateur socialiste du Loiret) se situe dans le droit fil de ce qu'a dit Michel Charasse. « *Nous sommes favorables à l'instauration de métropoles puissantes. C'est une nécessité. Mais, sans contradiction aucune, nous sommes aussi favorable au maintien des communes à l'intérieur des métropoles. La création des métropoles ne doit pas se traduire par la disparition des communes* ».

« *À partir du moment où l'on supprime à la commune tout pouvoir fiscal, on lui ôte quelque chose d'absolument consubstantiel à son identité propre, dans sa création dans la République, voilà plus de deux siècles* ».

« *Nous soutenons la position de la commission des lois* ».

◆ **Gérard Collomb** (sénateur socialiste du Rhône) « *Nous abordons en effet un point fondamental* ».

« *Nous sommes en présence de deux conceptions de la métropole. Dans l'une d'entre elles la métropole doit se substituer totalement aux communes. Selon, le texte initial du gouvernement, parmi les pouvoirs que conserveraient les communes, figureraient l'état civil, les crèches et la petite enfance !* ». « *Lors de la discussion de la commission des lois, cette conception a été modifiée. Nous avons estimé que les métropoles doivent traiter de tout ce*

qui relève de l'intérêt métropolitain, c'est-à-dire des fonctions supérieures, mais qu'elles ne doivent pas se mêler de tout, par exemple des équipements sportifs et culturels d'importance non métropolitaine. Selon cette conception, si l'on veut adopter une position équilibrée, les recettes doivent faire l'objet des mêmes mesures que les compétences. Les communes doivent donc pouvoir continuer à percevoir l'impôt, les métropoles ne recevant que la part de l'impôt affectée aujourd'hui aux EPCI. Les métropoles ne doivent pas collecter l'ensemble des impôts et procéder ensuite à une redistribution aux communes, selon leur gré ».

« Je suis un ardent défenseur des métropoles, mais leur construction sera réalisée non pas du haut vers le bas, mais de manière ascendante ».

Je soutiens donc la position de la commission des lois ».

◆ **Bernard Véra** (sénateur communiste de l'Essonne).

« Selon le schéma de la commission des finances, la commune, pour accomplir quelques missions administratives réduites, ne jouirait plus que du bénéfice de la DGF ».

« La démarche proposée par la commission des finances donnerait d'emblée aux métropoles une surface financière particulièrement étendue ». Les communautés urbaines d'aujourd'hui sont déjà extraordinairement puissantes : Marseille-Provence-Métropole représente déjà 280 millions d'euros de ressources fiscales, face à la région Alpes-Provence-Côte d'Azur qui pèse 380 millions d'euros et au département des Bouches-du-Rhône qui pèse 600 millions d'euros. Avec la métropole que veut la commission des finances, *« nous aurions très vite une structure disposant de ressources au moins aussi importantes que celles de la région, et même du département, et peut-être plus élevées. La métropole sera, dans le paysage local, la structure disposant de la plus importante ressource financière ».* **Il faut mesurer à quel point cela changera la donne locale.**

Quelle est l'intention profonde du gouvernement ? *« Il s'agit de faire exploser le découpage politique et administratif actuel. L'instauration des métropoles, c'est la démolition de la démocratie locale ».*

◆ **Jean-Pierre Fourcade** (sénateur UMP des Hauts-de-Seine) s'adresse d'abord aux opposants : *« Vous voulez des métropoles puissantes, mais vous ne voulez pas qu'on touche aux pouvoirs locaux. Quelle incohérence ! ».*

Il faut prendre le problème des métropoles sous trois angles d'attaque :

- sous l'angle de l'attractivité de nos très grandes villes dans la compétition internationale. *« Je crains que la commission des lois ne rende pas les métropoles plus puissantes que les communautés urbaines. Quels progrès aurions-nous fait faire à l'intercommunalité ? »*
- sous l'angle du point de vue des contribuables. *« Le texte de la commission des finances permet d'unifier les impôts directs locaux sur tout le territoire de la métropole, ce qui serait un grand progrès en matière de justice sociale et de péréquation ».*
- sous l'angle des libertés locales. *« Nous sommes réticents à l'idée que la commune de plein exercice en vienne à ne plus être chargée que de quelques tâches subalternes, et qu'elle soit privée d'un certain nombre de pouvoirs fiscaux ».*

Un compromis est donc nécessaire. *« Il faut maintenir la liberté fiscale des collectivités locales de base et commencer à s'orienter vers un système de convergence des taux à l'intérieur des métropoles, afin de permettre l'homogénéisation pour les contribuables. Grâce à la DGF, l'on pourra renforcer le pouvoir de la métropole. Il faut que la commission des lois et la commission des finances se mettent d'accord ».*

◆ **Roland Povinelli** (sénateur socialiste des Bouches-du-Rhône).

« Je pensais que le Sénat comportait beaucoup de maires, que c'était la « maison des communes » ? **Si c'est la métropole qui demain vote l'impôt, comment la commune vivrait-elle ?** » Comment un maire pourrait-il présenter un programme à ses électeurs, s'il n'a plus aucune latitude en matière de budget ? Devra-t-il dire « Nous verrons ce que décidera la métropole » ?

« Le gouvernement devrait oser aller plus loin et mettre fin à son hypocrisie en proposant de supprimer les communes ou d'organiser leur fusion de manière autoritaire. Ainsi les choses seraient plus claires ».

« Détruire les communes, c'est nier la proximité ».

◆ **Jean-Jacques Mirassou** (sénateur socialiste de la Haute-Garonne)

« L'intérêt de cet amendement, c'est que chacun peut exposer sa conception de la métropole et, au-delà, de l'intercommunalité ».

« Dans la législation actuelle, rien n'empêche les communautés urbaines d'atteindre le seuil critique de compétences et de moyens leur permettant de s'imposer dans le concert européen. On peut donc s'interroger sur la nécessité de créer les métropoles, sachant qu'elles conduiraient à asphyxier les communes en leur faisant perdre leur autonomie fiscale ».

« L'intérêt des communes n'est pas antinomique avec l'intérêt communautaire qui s'applique à la réalisation des équipements de centralité et à de grands programmes ».

« Supprimer le pouvoir fiscal des communes, c'est couper tout élan volontaire d'adhésion des communes à l'intercommunalité ».

◆ **Jean-René Lecerf** (sénateur UMP du Nord) rappelle que la position du gouvernement et de la commission des finances est celle du rapport Balladur « **qui propose que les métropoles deviennent non pas des EPCI, mais des collectivités territoriales et, qu'inversement, les communes associées perdent leur statut de collectivités territoriales pour devenir de simples personnes morales de droit public, lesquelles, en toute logique, ne peuvent pas voter l'impôt** ». « Le gouvernement, sachant très bien que les communes associées n'allaient pas se faire hara-kiri en recourant au statut de métropole, avait prévu de créer autoritairement les métropoles, par le biais de la loi, comme cela avait été fait, par la loi du 31 décembre 1966, pour la création des communautés urbaines ».

« Il n'est pas vrai que si la métropole ne lève pas l'impôt, elle n'est plus qu'une communauté urbaine, car si on lit l'énumération de ses compétences, on s'aperçoit qu'elle est beaucoup plus puissante qu'une communauté urbaine ».

« L'orientation vers la métropolisation doit se faire par consensus, par l'accord des communes associées. Nous refusons la métropolisation par des procédures plus autoritaires ».

◆ **Alain Anziani** (sénateur socialiste de la Gironde)

« Que veut le gouvernement ? Alain Marleix a parlé d'une métropole se substituant au département sur son périmètre. Maintenant, on évoque une métropole se substituant aux communes. **La commission des lois, beaucoup plus pragmatique et prudente sait que si l'on présente des « métropoles-absorption », il n'y aura pas de métropole du tout** ».

Ne commettez pas trois fautes :

- une faute politique : « Comment pouvez-vous imposer l'intégration des communes dans une métropole, alors même que les populations y sont fortement opposées ? »
- une faute technique et administrative : « Comment allez-vous organiser le transfert de la totalité des ressources des communes à la métropole, alors que vous n'organisez pas le transfert de la totalité des équipements, autrement dit des dépenses ? »

- une faute de droit : « *La Constitution interdit toute tutelle d'une collectivité sur une autre. Ici, c'est pire puisqu'il s'agit de la tutelle d'un EPCI sur une collectivité territoriale. Faire passer la totalité de la fiscalité locale d'une collectivité territoriale à un EPCI est anticonstitutionnel* ».

◆ **Alain Châtillon** (sénateur apparenté UMP de la Haute-Garonne) évoque la situation de la couronne toulousaine. « *La totalité des maires consultés, toutes tendances confondues, veulent conserver l'identité de leur commune et leurs responsabilités. Le moment d'aller vers une communauté urbaine plus forte n'est pas encore venu* ».

◆ **Gérard Miquel** (sénateur socialiste du Lot) affirme qu'on est en présence d'un texte chargé de contradictions.

Le seul avantage d'une intégration fiscale totale est celui qui a été signalé par Jean-Pierre Fourcade : « *le lissage de la fiscalité sur l'ensemble du territoire de la métropole* ».

« *Il faut songer à la périphérie de la métropole. S'y situent des communautés de communes souvent composés en partie de très petites communes. On aura d'un côté de la frontière de très grosses communes internes à la métropole qui ne pourront pas voter l'impôt et de l'autre des petites communes qui continueront de disposer de ce droit ! C'est absurde et inacceptable !* ». À l'intérieur du périmètre de la métropole, la solidarité pourra jouer, avec des recettes fiscales substantielles. « *Qu'en sera-t-il du reste du territoire ?* » On peut émettre des inquiétudes à ce sujet.

◆ **François Fortassin** (sénateur RDSE des Hautes-Pyrénées).

« *Il y a d'un côté ceux qui veulent défendre la démocratie française, fondée sur l'autorité naturelle des maires, et, d'un autre côté ceux qui considèrent que l'influence d'une collectivité dépend de sa taille qui lui permet de se mesurer aux autres* ». « *Si vous voulez faire des maires des satellites des grandes villes, des sortes de chefs de villages, nous perdrons tout ce qui caractérise notre pays* ».

◆ **Marie-Hélène Des Esgaulx** (sénatrice UMP de la Gironde)

« *Je suis pour des métropoles fortes, mais pas à marche forcée* ».

◆ **Michel Thiollière** (sénateur UMP de la Loire).

« *Nous voulons, pour notre pays, une armature urbaine forte, de taille suffisante, permettant d'affronter la concurrence internationale. Nous voulons aussi l'efficacité de nos territoires, la liberté de nos collectivités et la proximité pour nos citoyens* ».

« *Voulons-nous des métropoles, ou plutôt des communautés urbaines améliorées avec des compétences élargies ? Voulons-nous la liberté ? Jusqu'à preuve du contraire, nul n'oblige les communes et les communautés urbaines à se constituer en métropoles* ».

« *On parle du mille-feuilles Europe-État-région-département-commune, mais on ne parle pas du mille-feuilles local quartiers-communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, syndicats. Le mille feuilles local est assez peu compréhensible pour nos concitoyens. Dans les petites villes, c'est le conseil municipal, dans les grandes villes, c'est le conseil de quartier qui assurent la proximité.*

« *Avant la disparition de la taxe professionnelle, c'est la Taxe Professionnelle Unique (TPU) qui assurait une efficacité fiscale, de manière à éviter la concurrence effrénée et stupide entre les communes. Elle donnait une attractivité équitable à nos territoires, face aux entreprises à accueillir. La proposition de la commission des finances va dans ce sens, avec une fiscalité locale unique en faveur des métropoles* ».

◆ **René-Pierre Signé** (sénateur socialiste de la Nièvre).

« *Les communes, ce sont 500 000 élus locaux bénévoles, prêts à se dévouer à leurs concitoyens. La suppression des communes se produira forcément, car les métropoles seront*

*hégémoniques, et les grosses communes auront la main mise sur les petites ». En dehors des métropoles, « nous aboutirons, à terme, à une désertification. Qui s'occupera des territoires déshérités qui n'auront plus d'élus ? Il faut habiter dans les territoires ruraux pour prendre la mesure du travail effectué par les maires. S'ils ne sont plus là qui fera le travail ? **La désertification de notre pays rural est organisée au profit des villes** ».*

« Les communes assistent la vie associative. Quelle sera la vie quotidienne de nos concitoyens sans la vie associative ? Il n'y aura plus ni communication sociale, ni solidarité ».

◆ **Jean Arthuis** (sénateur de l'Union Centriste de la Mayenne, président de la commission des finances). *« Depuis quelques décennies, on a vu se multiplier les EPCI. Je ne doute pas que leur création était la conséquence d'une réflexion menée jusqu'à sa maturité, parce que chacun était conscient de vivre un destin commun et de la nécessité de mutualiser. Cependant, peut-être y a-t-il quelques cas dans lesquels le choix de l'intercommunalité était fait parce qu'il donnait lieu à un supplément de DGF et à des aides diverses. Je ne suis pas certain qu'il y ait toujours eu une véritable maturation du destin communautaire totalement assumé. Sans doute, des communautés ont-elles été créées, ici et là, de manière quelque peu artificielle, pour des raisons financières ».*

*« Si nous voulons créer un nouveau type d'établissement public et sans doute, à terme, des collectivités territoriales de plein exercice, il faut en tirer toutes les conséquences. Quel est l'intérêt de créer une couche supplémentaire de communautés urbaines que l'on appellera « métropoles » ? **La commission des finances a pensé qu'il fallait clairement distinguer les métropoles des communautés urbaines** », en leur donnant un pouvoir fiscal entier.*

◆ **Jean-Claude Peyronnet** (sénateur socialiste de Haute-Vienne)

*« Il est largement illusoire de penser qu'une simple modification administrative propulsera tout d'un coup les métropoles françaises au niveau des métropoles européennes. Ce qui fait la puissance d'une métropole, ce sont sa géographie, son histoire, ses infrastructures...En France, nous avons une immense métropole qui est la région parisienne. Elle continue de s'étendre contrairement aux affirmations selon lesquelles un rééquilibrage s'opérerait entre Paris et la province. Les métropoles de province se développent au détriment des zones rurales. Nous avons donc une concentration, au bénéfice non seulement de Paris, mais également des autres métropoles. **Selon certains, de simples modifications sur le papier des règles administratives permettraient à des villes comme Perpignan ou Montpellier de devenir tout d'un coup les égales de Barcelone !** »*

« Dans ce débat, le gouvernement se dévoile. L'objectif ultime, c'est la disparition des communes à l'intérieur des métropoles, puisque le principe de la disparition des départements semble déjà acquis. Il s'agit de transférer à la métropole non seulement la DGF, mais l'ensemble des ressources communales ».

Il y a deux solutions possibles :

- *« l'argent collecté par la métropole est réparti, redistribué et réaffecté aux communes pour qu'elles s'occupent d'actions de proximité, une fois que la métropole aura prélevé ce qui est nécessaire à son propre développement » ;*
- *« Les communes disposent de leurs ressources et continuent de pratiquer comme auparavant un transfert financier à hauteur des compétences transférées ».*

*« La première solution est quelque peu autoritaire. La deuxième insiste sur la nécessité de rechercher l'accord des communes, car toute démarche sera inefficace si l'on essaie de leur imposer des mesures dont elles ne veulent pas. **Nous devons donc œuvrer à trouver un consensus entre les acteurs concernés, en vue d'une nouvelle contractualisation** ».*

« Il me paraît absurde d'affecter toutes les compétences aux métropoles, par exemple les pompiers, comme le propose le rapport Balladur. **En quoi le fait de s'occuper des pompiers permettra-t-il à l'agglomération lyonnaise d'atteindre la taille de Turin ou de Barcelone ?** » « Les actions de proximité devraient être ciblées et relever de la compétence des communes. De l'autre côté, il faut cibler la véritable fonction des métropoles. Il est inutile de leur confier des fonctions de proximité. Elles les exécuteraient mal et les communes seraient brimées ».

◆ **Dominique Braye** (sénateur UMP des Yvelines)

« 93 % des communes vivent sous le régime de l'intercommunalité. Cela s'est fait de manière progressive. **Il ne faut pas aller trop vite** ». « L'intégration des communes dans l'intercommunalité s'est parfois réalisée sur des bases excessivement légères, mais **c'est en discutant, en coopérant, en réalisant des projets ensemble que l'on va peu à peu vers plus d'intégration** ». « C'est toujours lorsqu'on veut aller trop vite qu'on échoue ».

◆ **Charles Guéné**. « **La commission des finances ne peut pas suivre la commission des lois. Son raisonnement ne traduit pas la volonté de hisser nos grandes villes à la hauteur de leurs concurrentes européennes, puisqu'il affaiblit les règles d'intégration fiscale prévues initialement.** ». « **Si nous n'adoptons pas ces règles, nous mettons en place un substitut de métropole** ».

◆ **Jean-Jacques Hiest** (sénateur UMP de Seine-et-Marne, président de la commission des lois).

« L'autonomie fiscale n'existe guère dans les autres pays européens. C'est une problématique française. Ailleurs, les métropoles vivent de dotations ».

« **La seule méthode pour réaliser la péréquation est de diminuer l'autonomie locale. L'autonomie locale maintient l'injustice** » et les inégalités.

« L'amendement de la commission des finances a sa cohérence puisqu'il vise à établir une péréquation de la fiscalité au niveau de la métropole ». « **Cependant, on ne peut pas dire que la métropole n'aura pas à s'occuper des problèmes de proximité et vouloir qu'elle capte toute la fiscalité** ».

« **Il reviendra aux élus de s'entendre sur les compétences qui seront mises en commun et donc de la fiscalité, comme cela se fait dans les communautés urbaines et dans les communautés d'agglomération** ».

« On ne peut pas pousser si loin l'intégration fiscale. Cela empêcherait les métropoles de se créer ». « **Procéder autrement reviendrait à transformer les communes en mairies d'arrondissement** ».

« Il faudra toujours des équipements de proximité, notamment des équipements culturels. Toutes les métropoles ont un auditorium, un opéra, un palais de congrès et d'autres très grands équipements culturels, mais cela ne veut pas dire que les communes ne doivent pas avoir des salles des fêtes et de spectacles ».

« **Le gouvernement n'a pas osé aller jusqu'aux excès des préconisations du rapport Balladur qui proposait de supprimer carrément les communes** ».

La commission des lois est favorable au respect de l'identité communale.

L'amendement de la commission des finances est rejeté.

62. Amendement du groupe communiste et...

Le projet prévoit qu'une garantie de ressources de la DGF sera assurée aux métropoles, alors que cette disposition risque de ne pas être appliquée aux autres collectivités. Il faut aussi savoir que la DGF est constituée par une enveloppe budgétaire nationale, soumise à des clefs de répartition complexes et qui ont souvent changé. Cela signifie que si l'on donne plus aux uns, on en donne moins aux autres. Si, d'une manière ou d'une autre, la métropole

bénéficie de dispositions plus avantageuses, cela ne peut se faire qu'au détriment des autres collectivités.

Défense de l'amendement.

◆ **Gérard Le Cam** (sénateur communiste des Côtes d'Armor) « *Nous venons de voir, par le vote sur l'amendement précédent, que les partisans d'une intégration fiscale forte pour la métropole n'étaient pas majoritaires dans cette assemblée. C'est heureux. En effet, la proposition de la commission des finances aurait réduit la part des ressources des communes à la portion congrue d'une DGF de plus en plus rabougrie, d'autant que les conditions de son indexation en dévaluent, année après année, la valeur péréquatrice* ».

Nous demandons la suppression des alinéas visant à offrir aux métropoles une garantie de ressources en terme de DGF. Ces alinéas préfigurent le devenir de la DGF qui est d'aller tranquillement vers une mise en déclin, alors que cette dotation constitue pourtant l'élément principal des concours de l'État aux collectivités territoriales. « *L'essentiel de sa progression ne sera plus versé qu'à certaines structures de coopération intercommunale, ce qui aura pour conséquence de réduire les ressources dédiées aux communes, aux départements et aux régions. Prioriser la dotation aux métropoles et plus généralement aux EPCI porte une atteinte à la partie solidarité et péréquation de la DGF* ».

Avis de la commission et du gouvernement.

◆ **Jean-Patrick Courtois** : **avis défavorable.**

◆ **Alain Marleix** : **avis défavorable.**

63. amendement de la commission des finances.

Il est symétrique à l'amendement 61 sur la fiscalité locale directe. Il porte sur la DGF des communes qui pourrait être entièrement perçue par la métropole, à charge de leur en reverser une partie. Le texte initial du gouvernement prévoyait l'automatisme de la mesure. La commission des lois lui a donné un caractère facultatif, la décision de transfert de la DGF à la métropole devant être prise à l'unanimité. La commission des finances n'ose pas revenir au texte initial et au transfert automatique, mais il demande que la décision soit prise à la majorité qualifiée des 2/3 et pas à l'unanimité.

Défense de l'amendement.

◆ **Charles Guéné** défend l'idée que faire décider du transfert à l'unanimité constitue un blocage quasiment infranchissable.

Avis de la commission et du gouvernement.

◆ **Jean-Patrick Courtois**. « *Nous avons déjà eu un premier débat sur le transfert de la fiscalité directe locale aux métropoles. Ce débat est rouvert à propos de la DGF. La commission des finances souhaiterait que les métropoles puissent percevoir la DGF des communes membres à leur place, si celles-ci le décident à la majorité qualifiée, alors que le projet du gouvernement prévoyait l'automatisme et que la commission des lois instaure un transfert par délibérations concordantes de tous les conseils municipaux* ».

« *La DGF représente, en quelque sorte, la reconnaissance financière des communes par l'État. Pour la commission des lois, il n'est pas souhaitable de prévoir qu'une commune puisse être privée de DGF contre son gré* ». **Avis défavorable.**

◆ **Alain Marleix** : **le gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.**

L'amendement de la commission des finances est rejeté.

I. Les huit amendements suivants portent sur les transferts de charges et de ressources entre la région, le département et les communes membres de la métropole. Cette sous-section est particulièrement technique et complexe et nous n'avons retenu que les principaux amendements, les plus significatifs.

65. Amendement du groupe communiste et..

Il demande la suppression de toute la sous-section portant sur le transfert de charges et de ressources entre la région, le département, les communes membres et la métropole.

Défense de l'amendement.

◆ **Bernard Véra.** *« Il s'agit du démembrement progressif des collectivités territoriales existantes. La démarche prévue tend naturellement à faire des métropoles, sur leur territoire propre, la collectivité locale « chef de file », ou de référence à leur région ».*

« Dès lors, nous risquerions fort de voir se développer un aménagement du territoire où quelques métropoles détiendront les moyens et les compétences leur permettant de répondre de manière à peu près satisfaisante aux besoins de leur population, quand une grande partie du territoire, peuplée d'ailleurs de la majorité des habitants de notre pays, sera composée de collectivités locales dépourvues des moyens de répondre à ces mêmes besoins ». Nous n'avons plus aucune perspective d'aménagement équilibré du territoire.

66. Amendement du groupe RDSE.

De même, il demande la suppression de tous les alinéas concernant les transferts de charges et de ressources.

Défense de l'amendement.

◆ **Jean-Pierre Chevènement.** *« À partir du moment où nous ne voulons pas transférer les compétences des régions et des départements, pour ne pas créer un désordre dans l'organisation territoriale de notre pays, nous ne voulons pas non plus envisager des transferts de charges. Cela va de soi ! »*

67. Amendement de la commission des finances.

Une fois de plus, la commission des finances cherche à rétablir un texte qui a été supprimé par la commission des lois (voir amendements 62 et 63).

Le projet initial prévoyait la création d'une « *commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées* », composée de quatre représentants du conseil de la métropole, de deux représentants du conseil régional, de quatre représentants du conseil général et de quatre représentants des communes membres, présidée par le président de la Chambre régionale des Comptes. Cette commission est consultée sur les modalités de compensation des charges correspondant aux compétences transférées.

La commission des finances revient à l'assaut puisqu'elle revient au texte initial, supprimé par la commission des lois, qui disait que « *les charges transférées par les communes membres sont compensées par le transfert à la métropole de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties, de toutes les cotisations et taxes qui se substituent à la taxe professionnelle, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et de la DGF* ».

La commission des finances reprend aussi le mécanisme « *d'une dotation de reversement* », versée aux communes par la métropole « *dont le montant est calculé pour chaque commune, au regard des charges et des ressources, selon des modalités arrêtées par convention* ». Cette dotation de reversement évoluerait chaque année comme la DGF.

Défense de l'amendement.

◆ **Charles Guéné.** « *La commission des lois a supprimé le mécanisme d'évaluation des charges transférées par les communes à la métropole et le système de reversement par la métropole d'une dotation de compensation aux communes membres* ».

« *La commission des finances pense qu'il est indispensable de revenir sur cette suppression, dans le cas où une métropole décide d'appliquer le principe de la perception de la DGF des communes. À défaut, les communes membres risqueraient d'être pénalisées dans le temps* ».

« *Il faut rétablir le dispositif du projet de loi initial* ».

68. Amendement du groupe socialiste.

Il supprime tous les passages de cette sous-section dans lesquels on mentionne le département ou la région.

Défense de l'amendement.

◆ **Pierre-Yves Collombat.** « *Nous poursuivons la logique selon laquelle nous ne souhaitons pas que les métropoles acquièrent les compétences des départements - ceux-ci se retrouveraient pratiquement dépecés, vampirisés là où les métropoles existent – ni celles des régions. En ce sens la question de l'évaluation des charges transférées ne se pose pas* ».

69. Amendement de six sénateurs repris par la commission des lois.

Il porte sur la composition de la commission d'évaluation, et dit : « *La commission d'évaluation siège dans une formation spécifique dans laquelle ne sont présents que les représentants de la collectivité qui transfère une partie de ses compétences à la métropole* ».

Défense de l'amendement.

◆ **Jean-Jacques Hyst.** C'est une excellente idée.

70. Amendement du groupe socialiste.

Il demande que la commission d'évaluation élise son président en son sein, au lieu qu'elle soit présidée par le président de la Chambre Régionale des Comptes.

Défense de l'amendement.

◆ **Pierre-Yves Collombat.** « *Nous souhaitons revenir à la règle habituelle des EPCI. La commission ne doit pas se voir imposer un président de l'extérieur* ».

71. Amendement du groupe socialiste.

Il demande que la commission établisse un rapport sur l'évaluation des charges et des ressources transférées et sur la détermination des modalités de compensation des charges relatives aux compétences transférées. Ce rapport ferait l'objet d'une approbation par délibérations concordantes du conseil de la métropole et de l'assemblée du département, de la région ou de la commune qui transfèrent une partie de leurs compétences à la métropole.

Défense de l'amendement.

◆ **Jean-Pierre Sueur.**

« *Il s'agit d'utiliser un mécanisme prévu au code général des impôts, s'agissant des rapports entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres. Cette proposition s'inscrit dans notre philosophie constante qui est celle du respect des libertés et prérogatives de chaque collectivité territoriale. La décision de transfert doit être prise en toute clarté sur la base de délibérations concordantes. Nous sommes opposés à toute forme de tutelle, implicite ou explicite* ».

72. Amendement du groupe socialiste.

Il concerne encore la commission et demande que la règle de la majorité simple soit substituée à la règle de l'unanimité.

Défense de l'amendement.

◆ **Jean-Pierre Sueur.** *« Afin d'éviter tous blocage, nous préférons promouvoir des dispositifs qui fonctionnent bien, plutôt que des systèmes dont le fonctionnement est difficile ».*

Avis de la commission et du gouvernement.

◆ **Jean-Jacques Hyest.** Les amendements 65 et 66 tendent à supprimer toute la sous-section. **Avis défavorable pour ces deux amendements.**

Amendement 67 : *« La commission a aligné les relations entre la métropole et les communes sur celles qui sont en vigueur dans les communautés urbaines ».* Si le Sénat votait cet amendement, il serait en contradiction avec les votes qu'il vient d'émettre contre le retour au texte initial et la position de la commission des finances. **Avis défavorable.**

Amendement 68 : il revient à supprimer la sous-section en ce qui concerne les départements et les régions. **Avis défavorable.**

Amendement 69 : *« La formation paritaire spécifique à chacun des niveaux de collectivités territoriales paraît logique et plus protectrice des intérêts du département et de la région »* **Avis favorable.**

Amendement 70 : *« Le magistrat doit être maintenu à la présidence de la commission. Il aura par son indépendance et par nature la capacité de procéder aux arbitrages nécessaires et de les proposer aux élus ».* **Avis défavorable.**

Amendement 71 : *« Ces dispositions lourdes risquent de bloquer les transferts, en cas de divergences politiques ou autre. Le texte à garder permet de poursuivre la procédure dans tous les cas ».* **Avis défavorable.**

Amendement 72 : *« Passer de l'unanimité à la majorité simple apporte de la souplesse ».* **Avis favorable.**

◆ **Alain Marleix.** **Avis défavorable pour les amendements 65, 66, 67, 68, 70 et 71. S'en remet à la sagesse du Sénat pour les amendements 69 et 72,** le tout sans aucun commentaire. C'est vraiment le service minimum du côté du gouvernement.

L'amendement 65 est rejeté. L'amendement 66 est rejeté.

Explication de vote sur l'amendement 67.

◆ **Thierry Foucaud** (sénateur communiste de Seine-et-Marne)

Il faut repousser la proposition de la commission des finances. *« Il ne faut pas qu'en abandonnant à la fois les produits fiscaux et la DGF, toute commune membre d'une métropole ne dispose plus que d'une dotation de solidarité communautaire qui, indexée sur la DGF, pourrait évoluer moins que les autres produits fiscaux perçus par la métropole ».*

Demain, une part des recettes fiscales de la métropole, comme des intercommunalités en général, échappera aux seuls élus locaux. Les impositions, cotisations et taxes qui remplacent la taxe professionnelle peuvent varier à la baisse. La révision des valeurs locatives qui est annoncée et qui ne dépend pas des élus, pourrait aussi ne pas être favorable.

« Il faut mesurer le caractère prépondérant de la métropole qui se fait au détriment des communes transformées en « clientes », au titre de la dotation de solidarité communautaire ».

L'amendement 67 est rejeté.

L'amendement 68 est rejeté.

L'amendement 69 est adopté.

L'amendement 70 est rejeté.

L'amendement 71 est rejeté.

L'amendement 72 est adopté.

Explications de vote sur l'ensemble de l'article 5.

◆ **Dominique Voynet** (sénatrice Verte de Seine-Saint-Denis)

Les débats sont pollués par les doutes qui persistent sur les intentions du gouvernement à l'égard des communes, des départements et des régions. **« La métropole semble le bras armé du gouvernement pour affaiblir toutes les autres collectivités territoriales ».**

◆ **Josiane Mathon-Poinat.**

« Nous nous opposons à la mise en place des métropoles ».

Le débat a montré que l'on ne pouvait pas soutenir une telle institution *« sans mettre à mal la démocratie locale, cette démocratie de proximité qui fait la force de notre maillage territorial et social ».* **« Nous n'avons pas une conception libérale des institutions au seul service du développement économique et donc au service du marché ».** **« La force des institutions locales, c'est qu'elles sont avant tout des armes démocratiques, des foyers de solidarité qui permettent à la République de fonctionner. Ce meilleur monde possible qu'on nous présente, les métropoles et le désert, ne correspond pas à la vision que nous portons pour notre pays, celle d'un développement harmonieux et solidaire des territoires ».**

◆ **Pierre-Yves Collombat.**

« Ce débat est très révélateur des confusions qui caractérisent ce texte et des non-dits qui sont derrière ».

Il y avait un choix possible entre deux logiques :

- **« celle d'une organisation à trois niveaux, communes, départements, régions, avec des intercommunalités qui sont des outils des communes ;**
- **celle d'une organisation à deux niveaux, les régions et l'intercommunalité qui remplace la commune. C'est ce que préconisait la rapport Attali, revu par le comité Balladur ».**

L'article 5 reste dans une logique classique : *« les métropoles sont des EPCI, ce ne sont pas des collectivités locales, contrairement à l'objectif du rapport Balladur ».* Mais en même temps le gouvernement glisse vers la deuxième logique *« en dépeçant le département, un peu la région, avec cet EPCI qui est « un quasi-département » et un peu une région. Le gouvernement n'a pas eu le courage d'aller jusqu'à créer complètement des métropoles puissantes qui se substitueraient aux communes ».*

« On est donc en présence d'un système mixte –un peu d'une logique et un peu de l'autre – destiné à préparer l'épisode suivant, celui de la disparition des communes », comme l'a brillamment illustré le rapporteur de la commission des finances. **« Comme politiquement l'idée de la disparition immédiate des communes et des départements ne passe pas, le gouvernement ménage les étapes ».** *« On va se retrouver avec une réforme ni faite, ni à faire ».* **« On était censé introduire une simplification, une clarification, une meilleure articulation entre les différents niveaux d'organisation. Et ce sera pire, la confusion sera plus grande encore. Où est l'amélioration ? »**

« Cet article n'a ni queue, ni tête ! »

◆ **Jean-Pierre Chevènement.**

La création des métropoles va engendrer de la confusion et une France à d'innombrables vitesses.

« On finira par nous ramener à l'Ancien Régime : selon les départements ou les régions, on n'aura jamais le même régime. » **« Bien loin de simplifier l'organisation territoriale du pays, cette réforme la complexifie à l'extrême ».**

« Nous ne réglerons pas ainsi le problème de l'insuffisance de nos grandes villes qui est liée à un fait historique : le développement de la capitale dans un pays qui existe par l'État ».

◆ **Jean-Pierre Sueur.**

« Notre débat a permis de mettre en lumière le lien entre la fiscalité et la démocratie. Il n'était pas envisageable d'adopter, comme le voulait le gouvernement et la commission des finances, une disposition en vertu de laquelle les communes, élues au suffrage universel direct, n'auraient plus de pouvoir fiscal, alors qu'une instance, élue selon une forme de suffrage indirect, aurait pris tous les pouvoirs fiscaux. C'est la Révolution Française qui a créé un lien entre le droit de voter l'impôt et le fait d'être élu directement par les citoyens. C'est pourquoi les métropoles à forte intégration poseraient à l'avenir la question d'un suffrage universel direct et distinct ».

« Nous sommes pour la métropole, mais nous sommes opposés aux conceptions qui aboutissent à nier la réalité communale ».

Il subsiste une grande ambiguïté quant à la répartition des compétences entre la métropole et les communes membres. **Des métropoles fortes doivent être centrées sur des domaines stratégiques, mais pas sur la gestion du quotidien.**

◆ **Nicole Borvo Cohen-Seat.**

« La situation est compliquée : certains estiment que le texte va trop loin ; d'autres que le texte ne va pas assez loin ».

« Le développement économique des métropoles ne passe pas par une réforme de l'organisation territoriale ».

« Le gouvernement a beau tergiverser sa logique est que les métropoles deviennent des collectivités locales dotées de la compétence générale ».

Relisons le rapport Balladur : *« les communes sont regroupées pour en diminuer le nombre ; les départements sont supprimés ; les régions sont fusionnées, mais elles seront les parentes pauvres des grandes métropoles ».*

« C'est une réforme qui se fait au détriment de la démocratie locale, avec la suppression des échelons qui garantissent la proximité avec les citoyens. C'est une très mauvaise chose ».

L'article 5 est adopté avec les quelques amendements qui ont été acceptés ;

Georges GONTCHAROFF, 9 mars 2010.