

La première lecture sénatoriale

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

La création des métropoles.

Remarques préalables.

Cet aspect de la réforme a donné lieu à de tels développements qu'il sera traité en plusieurs dossiers. Tel quel, il sera encore d'une lecture ardue et je ne suis pas sûr que tout le monde ait le courage de s'y attaquer. Il aborde pourtant des questions très importantes que je m'efforce de résumer ici, sous forme d'interrogations :

- Faut-il créer une nouvelle forme d'intercommunalité appelée « métropole » ?
En quoi la formule des « communautés urbaines » était-elle insuffisante ? Ne faut-il pas aller plus loin et faire des métropoles des collectivités locales à part entière ?
- Quels sont les arguments avancés pour justifier la création des métropoles ?
Du point de vue du gouvernement, les justifications sont essentiellement externes : hisser quelques grandes villes de France au niveau des grandes métropoles européennes, voire mondiales, dans une perspective de compétition libérale. Pour répondre à cette perspective, il faut faire appel à la fois à l'histoire et à la géographie. Ce n'est pas seulement la faiblesse de la gouvernance qui explique le handicap des grandes villes françaises. Depuis le Moyen-Âge, Paris aspire l'expansion urbaine et bride celle des villes de province. La France, pays non fédéral et très anciennement centralisé, n'a pas laissé se développer de grandes capitales régionales capables de rivaliser avec Paris. Lyon ne jouit pas du même espace d'expansion que Milan, face à Rome, ou que Munich, face à Berlin. Des histoires différentes expliquent des armatures urbaines différentes. Ce ne sont pas des changements institutionnels, si profonds soient-ils, qui réduiront d'un coup ces écarts.
- Du point de vue interne, il faut poser des questions complexes concernant l'aménagement du territoire. L'urbanisation incontestable, inévitable, de notre pays pose le problème de la menace qui pèse sur les espaces péri-urbains, envahis, déstructurés par l'expansion en tache d'huile des villes-centres, et sur les espaces ruraux et naturels, constamment marginalisés, dévitalisés, désertifiés, abandonnés par les services publics de l'État. Jadis la DATAR qui avait été créée justement pour redresser la situation d'un « *Paris et le désert français* », réfléchissait à des équilibres urbain/rural qui ne semblent plus de mise aujourd'hui. Les travaux sur « *les métropoles régionales d'équilibre* » voulaient précisément éviter de créer un « *Rennes et le désert breton* » pour reprendre une des grandes études de l'époque. Les travaux sur « *l'armature urbaine* » et « *la hiérarchie urbaine* » ne reconnaissaient pas que les « *métropoles* », mais aussi « *les villes moyennes* », « *les petites villes* », « *les gros bourgs* », tout cela mis en réseau. Les plus grandes agglomérations n'étaient pas les seules à bénéficier des soutiens contractualisés de l'État. Nous payons aujourd'hui l'éclipse de la DATAR et le projet gouvernemental n'aborde absolument pas ces questions essentielles. La concentration des

pouvoirs et des moyens entre les mains de quelques métropoles conduit à se demander ce qui restera pour le reste. Il faut aussi répondre à une interrogation difficile : à quelles conditions une métropole peut-elle constituer une « locomotive » pour un « hinterland », un « arrière-pays » ayant la taille d'une région ?

- Au regard du développement durable, il faut poser le problème du périmètre de la métropole qui n'est absolument pas posé dans le projet de loi. Jusqu'où irait-elle aujourd'hui, et jusqu'où continuera-t-elle de s'étendre demain ? Les incertitudes des définitions légales : agglomération, aire urbaine, région métropolitaine, conurbation, ne nous éclairent guère. Comment peut-on contenir spatialement la métropole pour préserver des espaces ruraux naturels, agricoles, maraîchers ? Comment peut-on imposer des métropoles denses et compactes, économes d'espace, dont parle le développement soutenable ?
- Dans le projet de loi, la métropole aspire pratiquement toutes les compétences des communes membres et des EPCI inclus. Que reste-t-il au pouvoir communal ? Mais les métropoles intègrent aussi les principales compétences des départements, y compris l'action sociale, les transports scolaires et les collèges. Constituent-elle un prélude à la disparition des départements ou du moins à un certain nombre d'entre eux ? Que sera le département du Rhône vidé de sa substance et de ses moyens face à la métropole lyonnaise supergonflée, le département de la Haute-Garonne, face à la métropole toulousaine ? Les métropoles peuvent aussi s'approprier la compétence principale de la région, le développement économique, mais également les lycées, la formation professionnelle et l'emploi... Sans parler des grandes infrastructures, type ports ou aéroports, que l'État se propose de transférer aux métropoles. On imagine mieux l'immense champ d'intervention, voulu par le gouvernement pour ces nouvelles instances dont les gouvernances seront des super-puissances. Beaucoup de questions posées lors du débat sénatorial portent en définitive sur le jeu des relations entre les niveaux : métropoles et communes membres ; métropoles et pouvoirs communaux et inter-communaux périphériques ; métropoles et départements ; métropoles et régions. Ce sont typiquement des aspects de recherche d'équilibre entre les différents niveaux territoriaux, à régler dans une vision renouvelée de l'aménagement du territoire.
- Venons-en maintenant à l'examen sénatorial du projet de loi.

Article 5.

Exposé des motifs du gouvernement.

« Un double constat s'est imposé ces dernières années au fil des différents rapports concernant l'organisation territoriale de la France. D'une part, cette dernière n'a pas suffisamment pris en compte la montée en puissance du fait urbain qui réclame la mise en œuvre de politiques publiques très intégrées. D'autre part, la compétition entre les grandes agglomérations européennes et internationales n'a cessé de s'accroître. Il faut donc proposer un nouveau cadre de gouvernance, plus adapté que celui des actuelles communautés urbaines. Le statut de métropole répond à cet objectif ».

Débat général.

◆ Josiane Mathon Poinat (sénatrice communiste du Rhône).

« *La création de la métropole, comme nouvel EPCI, va considérablement remettre en cause l'organisation locale* ». Elle sera encore plus complexe en dépit de l'annonce de simplification. **Elle va porter un coup sévère aux départements et aux communes. Elle va opposer les territoires urbains et ruraux. Elle aggravera les inégalités.**

« *À terme, c'est la question de l'existence même du département qui est posée* ». Aujourd'hui, il s'agit de la première pierre d'un projet qui vise principalement le département. « **Le département qui comptera une métropole dans son périmètre devra se contenter de gérer ce qui ne sera pas géré par la métropole** ». C'est un projet « *qui contrevient au principe de la libre administration des collectivités territoriales* », puisqu'il impose au département de transférer de nombreuses compétences à la métropole. Si l'on ajoute à cela la suppression de la clause de compétence générale au département, déjà privé de la taxe professionnelle, que lui reste-t-il ?

Certes, « *le gouvernement ne prend pas le risque de supprimer déjà le département. Il agit insidieusement* ».

Le projet de métropole, « *c'est aussi la mort de nombreuses communes qui vont devoir se contenter de maigres compétences* ». L'Association des Maires de France craint d'ailleurs « **une vassalisation des communes aux métropoles** ». Comme les communes « *constituent l'échelon de proximité par excellence* », c'est un recul considérable de la démocratie.

Les collectivités territoriales qui ne pourront plus assumer leurs missions, faute de financement, seront obligées de laisser des pans entiers des services publics, les « *plus rentables, aux mains du secteur privé* ». Le but du gouvernement est « *de casser les services publics pour ouvrir au marché des secteurs entiers d'activité encore épargnés par la course au profit* ».

Les communistes refusent la création des métropoles.

◆ **Jean-Pierre Sueur** (sénateur socialiste du Loiret)

Les socialistes sont favorables à la création des métropoles. « *Dans le monde entier, comme chez nous, le mouvement urbain est un phénomène absolument majeur* ».

Mais, les socialistes sont aussi très attachés aux communes. « **Nous sommes hostiles à une conception des métropoles qui nierait la réalité des communes** ». Il est donc nécessaire que l'intérêt métropolitain soit clairement défini. « *Nous ne souhaitons pas voir la métropole se substituer de plein droit au département, à l'intérieur de l'aire que la métropole recouvrera. Mais il peut y avoir délégation, conventions ou accords librement consentis et négociés entre la métropole et le département ou la région* ».

Pierre Mauroy a toujours défendu « **la thèse de régions fortes s'appuyant sur des métropoles fortes** ».

L'important, c'est aussi la démocratie. « *La métropole doit constituer un degré supérieur d'intégration, mais le fléchage pour elle est insuffisant. Il faut aller, au moins à terme, vers le suffrage universel direct, séparé du scrutin municipal* ».

« *Les métropoles ne sont pas le nouveau nom que l'on donne aux communautés urbaines. Cela n'aurait aucun intérêt. Si l'on crée les métropoles, c'est pour aller plus loin que pour les autres communautés, y compris pour la démocratie* ».

◆ **Jean Desessard** (sénateur Vert de Paris) qui parle aussi au nom de Dominique Voynet.

« La notion de métropole pose un problème d'inégalité ».

On allait simplifier le mille-feuilles ; on a une architecture institutionnelle encore plus complexe.

Les métropoles sont *« de super-intercommunalités destinées à propulser les agglomérations sur le plan international »*. Cette idée est louable.

Il aurait fallu **un préalable : la définition d'un schéma général d'aménagement du territoire dans lequel les métropoles auraient pu prendre leur place, mais où on les aurait justement situées par rapport aux autres espaces et aux autres structures**. Dans l'état actuel *« les métropoles ne seront que des communautés urbaines vaguement améliorées »*.

Le projet *« instaure un déséquilibre entre les collectivités et rompt le principe d'égalité »*. Permettre aux métropoles de se voir transférer des compétences jusque là exercées par les départements (aide et action sociales, aménagement et entretien des collèges, développement économique, routes départementales) entraîne une grande confusion. *« Ainsi, on pourrait voir, dans un même département, les mêmes compétences exercées, selon le lieu, par la métropole ou par le conseil général. Des disparités importantes pourraient apparaître entre deux départements limitrophes dont l'un aurait une métropole et l'autre non »*. **« On instaurerait ainsi une République à deux vitesses »**.

À aucun moment, dans le projet de loi, n'est abordée la question essentielle aujourd'hui de **la péréquation entre les territoires**.

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

« Nous voulons que les métropoles soient instituées, mais nous voulons également leur poser des bornes ».

Le problème de la démocratie dans les métropoles doit être posé. **« Le fléchage n'est finalement qu'un ersatz de démocratie »**. On en viendra nécessairement, dans un délai plus ou moins long, à un scrutin séparé.

Le danger principal est celui de la disparition des communes de la métropole. *« Elles sont appelées à devenir des « communes de quartier » ou des « communes annexes », comme le prévoyait d'ailleurs le rapport Balladur »*.

« Il faudrait définir un socle incompressible de compétences des communes, socle qui ne pourrait en aucun cas être remis en cause, même dans le cadre d'une intégration accrue des structures intercommunales ».

La bataille des amendements :

1. Amendement de suppression de l'ensemble de l'article.

Défense de l'amendement.

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

« Nous ne nions pas la réalité métropolitaine. Ce que nous contestons, c'est l'organisation que vous proposez, ce « monstre » que vous voulez créer ».

En plus de la compétence générale qui leur sera attribuée, les compétences de métropoles proviendront tant du niveau inférieur des communes que des niveaux supérieurs des départements et des régions. *« On se demande bien quelles compétences ne leur seront pas transférées ? »*

Après *« Paris et le désert français »*, nous aurons *« les métropoles et le désert français »*. Tout ce qui sera situé en dehors des métropoles, et peut-être des pôles métropolitains, sera *« un terrible désert »*. *« Tous les problèmes de la France seront aggravés par le simple jeu de la concentration des pouvoirs et des moyens dans ces métropoles »*.

Avis de la commission et du gouvernement.

◆ **Jean-Patrick Courtois** (sénateur UMP de Saône-et-Loire, rapporteur de la commission des lois) : **Avis défavorable.**

◆ **Alain Marleix** (ministre) : **Avis défavorable.**

L'amendement est rejeté.

A. Les amendements suivants touchent le premier paragraphe de l'article qui porte sur le principe de la création des métropoles. Il est rédigé ainsi :

« La métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 450 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion ».

2. Amendement du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du Parti de Gauche.

Il demande que le paragraphe soit terminé par la formule : *« ...de leur territoire, afin d'améliorer l'efficacité de leur action en s'appuyant sur les services publics locaux, et renforcer la cohésion sociale ».*

Défense de l'amendement.

◆ **Jean-François Voguet** (sénateur communiste du Val-de-Marne).

Le texte initial *« ne prend pas en compte le premier impératif des collectivités : répondre aux préoccupations des habitants de leur territoire »*. *« Le gouvernement ne conçoit*

l'aménagement du territoire qu'en termes de concurrence territoriale, territoire contre territoire, pays contre pays, continent contre continent, en contradiction avec l'esprit de coopération qui devrait prévaloir à tous les échelons, y compris celui des structures intercommunales ».

« La vocation première de toute intercommunalité est de rendre un meilleur service aux habitants, par la mutualisation des moyens et des compétences, par des services publics locaux modernisés et efficaces. C'est là l'essence même de toute politique publique : la satisfaction des besoins et non la mise en concurrence ».

« Nous préférons le concept de « cohésion » à celui de « compétitivité » qui implique nécessairement des gagnants et des perdants ».

3. Amendement de l'Union Centriste. Il demande que le seuil pour former une métropole soit élevé de 450 000 à 650 000 habitants.

Défense de l'amendement.

◆ **Nicolas About** (sénateur Union Centriste des Yvelines) exprime l'accord de son groupe « pour renforcer au plan, européen la visibilité, l'attractivité et la compétitivité de nos grands pôles urbains », et « pour susciter un effet d'entraînement économique dont bénéficiera l'ensemble de notre territoire ».

Mais **quel est le seuil démographique critique pour former une métropole ?** Turin, Francfort, Manchester ont 2 millions d'habitants. Barcelone et Milan ont 4 millions d'habitants. Quelles agglomérations françaises peuvent-elles rivaliser vraiment avec ces villes ? Le seuil de 450 000 habitants est trop bas. « Pour devenir une métropole, il faut qu'une agglomération ait déjà une capacité d'action suffisante, significative, pour qu'elle puisse entrer en compétition avec les grosses agglomérations européennes ».

Avis de la commission et du gouvernement sur les deux amendements.

◆ **Jean-Patrick Courtois** émet **un avis défavorable dans les deux cas.**

◆ **Alain Marleix.** Avec l'amendement des centristes, seules les villes de Paris, Lyon, Marseille, Toulouse et Lille seraient retenues. D'autres futures métropoles régionales importantes seraient exclues, comme Bordeaux, Nantes et Strasbourg. On pourrait aussi abaisser le seuil à 400 000 habitants, ce qui permettrait de faire entrer Rouen, Montpellier et Nice qui approchent du seuil de 450 000. **Avis défavorable dans les deux cas.**

Explication de vote.

◆ **Jean-Claude Peyronnet.**

« Nous souffrons de l'absence d'une vision globale de l'aménagement du territoire. Nous souffrons de l'effacement de la DATAR ». « Celle-ci travaillait autrefois à l'équilibre entre les territoires, les régions et les villes et luttait contre « le désert français ». La DATAR, au lieu de lutter contre l'inégalité croissante des territoires, a entériné la réalité de la concentration urbaine, d'abord de l'agglomération parisienne, mais aussi de plusieurs autres villes qui aspiraient leur arrière-pays ». Ce projet de loi entérine à son tour cette situation. La plupart des métropoles régionales ne se développent pas au détriment de la région parisienne qui continue de croître, mais en aspirant leur arrière-pays. Elles n'arrivent pas à former ce qui

fait la force des métropoles dans le reste de l'Europe : « **un réseau de villes avec de vraies villes autour de la métropole** ». L'exemple de la Lombardie est éloquent : autour d'une ville d'un million d'habitants gravitent de nombreuses villes de 100 000 habitants. Cela n'existe pas en France.

Le désert ne s'est pas créé qu'autour de Paris, mais aussi autour de Toulouse, ou de Lyon, par exemple. « **Créer des métropoles, cela revient à acter une réalité au lieu d'essayer de la combattre** ».

« *Nous souhaitons que les métropoles ne soient pas trop nombreuses* ».

« *L'administration ne peut pas à elle seule créer du développement* ». C'est la géographie, le réseau de communication, la démographie, les relations avec tout le reste de l'Europe, le poids de l'histoire qui a laissé un patrimoine, c'est tout cela qui construit des métropoles qui ne peuvent pas découler seulement de seuils démographiques, c'est-à-dire d'une approche quantitative, mais qui se définissent aussi par des facteurs qualitatifs. De-là vient le caractère un peu vain de la discussion sur les seuils démographiques.

Les deux amendements (2 et 3) sont rejetés, le deuxième de justesse.

4. Amendement du groupe socialiste. Il ajoute au premier paragraphe la formule suivante : « *Les membres des conseils des métropoles sont élus au suffrage universel direct. Les modalités de cette élection sont définies par la loi* ».

Défense de l'amendement.

◆ **Jean-Claude Peyronnet.**

« *Il est certain que dans un avenir, peut-être un peu lointain, l'ensemble des communautés fera l'objet d'un suffrage universel direct. Mais les esprits ne sont pas encore mûrs* ».

« *En revanche, il paraît pertinent de prévoir, dès à présent, que les représentants des métropoles seront élus au suffrage universel direct, dans la mesure où il s'agit d'une institution nouvelle, où les communes qui souhaiteraient se regrouper seraient averties d'avoir à se conformer à ce type de scrutin* ». « *De la sorte les métropoles se distingueront des autres formes de regroupement des communes et anticiperont sur une évolution à laquelle n'échapperont vraisemblablement pas, dans un avenir qui est indéterminé, les différents types de groupements* ».

Avis de la commission et du gouvernement

◆ **Jean-Patrick Courtois** « *L'article 2 qui a été voté prévoit expressément que les membres des conseils métropolitains sont élus au suffrage universel direct par fléchage* ». **L'amendement doit être retiré, sinon l'avis est défavorable.**

◆ **Michel Mercier** **même position.**

Jean-Jacques Hiest (sénateur UMP de Seine-et-Marne et président de la commission des lois) fait remarquer que Gérard Collomb, maire de Lyon, bien que socialiste, n'a pas signé cet amendement.

Explications de vote.

◆ **Jean-Pierre Sueur.** « *Cet amendement engage l'ensemble du groupe socialiste* ».

« *Les métropoles relèvent d'une conception très intégrée de l'intercommunalité. Leurs compétences seront plus importantes que celles des communautés urbaines. Un certain nombre de compétences des départements, voire certaines prérogatives des régions leur reviendront. Elles percevront l'ensemble des recettes fiscales. L'ensemble de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) leur reviendra. Dès lors que restera-t-il aux communes ?* »

« *Dès lors se pose la question du suffrage universel. Nous sommes partisans du fléchage pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines. À partir du moment où vous créez une entité nouvelle, plus intégrée que la communauté urbaine, en la dotant de pouvoirs fiscaux très importants et en lui accordant des compétences très lourdes, il faut aller plus loin avec elle* ».

Pierre Mauroy a écrit, dans un article du « Monde » que « *les métropoles doivent être des collectivités locales de plein exercice* ».

« *Nous sommes pour le maintien de deux niveaux : la commune, échelon de proximité, et la métropole, échelon de choix stratégiques pour l'aménagement, le développement, l'environnement, les transports, etc. Qui lève l'impôt doit être élu au suffrage universel direct. C'est notre tradition depuis la Révolution Française. **Le moment viendra, pour toutes les intercommunalités où nous ne pourrons plus nous contenter du fléchage. Commençons par les métropoles. Il faut organiser un scrutin différent pour la métropole, pourquoi pas le même jour que les municipales. Ce ne sera pas la première fois que les électeurs voteront le même jour pour deux instances différentes*** ». Ce point de vue est partagé par l'Association des maires des grandes villes.

François Archer (sociologue qui a été membre de l'ADELS) a souligné vers la fin de sa vie « *qu'il manquait aujourd'hui une dimension démocratique réelle à l'échelle des grands espaces urbains* ». Cet amendement pour les métropoles est une préfiguration de ce qui adviendra un jour ou l'autre partout. « *Il ne faut pas avoir peur de la démocratie* ».

◆ **Jean-Jacques Hyst** avoue que le projet du gouvernement allait plus loin que le texte de la commission en ce qui concerne l'intégration, mais pas en ce qui concerne l'élection. « *Nous avons pensé qu'il était important de renforcer le caractère EPCI des métropoles, mais nous n'avons jamais voulu en faire des collectivités locales* ».

« *Si l'on élit les conseillers métropolitains dans un scrutin universel direct, distinct de celui des conseils municipaux, se pose alors la question du sort des communes* ».

« *Si les compétences des communes sont transférées à la métropole, le problème de l'existence même des communes se pose. Le transfert des compétences des communes aux métropoles n'est pas forcément indiqué, car il s'agit essentiellement des compétences de proximité. **La métropole doit s'occuper des grands aménagements, du développement, mais pas nécessairement de la gestion du quotidien.** Il ne faut pas transformer les communes de la métropole en « mairies d'arrondissement ». C'est vrai que le rapport Balladur proposait de supprimer les communes. Ce n'est pas la position de la commission* ».

« La commission approuve une intégration plus forte que celle des communautés urbaines, mais refuse l'élection directe des conseillers ».

« Laissons les citoyens se familiariser avec les nouvelles structures. Les métropoles permettront aux élus de prendre l'habitude de travailler ensemble et dans dix ou vingt ans nous serons sans doute amenés à repenser la question du suffrage universel direct ».

◆ **Jean-Claude Peyronnet.**

Les communes savent à quoi elles s'engagent quand elles acceptent de rentrer dans une métropole. Cela ne revient pas à signer leur disparition.

Quelle est la méthode actuelle ? La loi encourage le mécanisme du coefficient d'intégration fiscale et le transfert de compétences. « Si bien que les communes prennent l'initiative de se dépouiller de la plupart de leurs compétences, et, au bout de cinq ou dix ans de fonctionnement au sein de la communauté, elles constatent qu'elles n'exercent pratiquement plus aucune compétence ». Est-ce ce que l'on veut pour la métropole ? Une autre méthode est possible. « Il faut **définir un « socle incompressible de compétences communales »** négocié, avant que les communes n'adhèrent à un dispositif qui peut leur faire perdre beaucoup d'autonomie. Les communes pourraient ainsi connaître exactement les compétences qu'elles conserveront, alors qu'actuellement, de fil en aiguille, par transferts successifs de compétences, toujours volontaires, mais dictées par des considérations financières, elles sont amenées à se dépouiller elles-mêmes ».

L'amendement (4) est rejeté.

5 Amendement présenté par le groupe socialiste. Ajouter à la fin du premier paragraphe « Le conseil de la métropole règle par ses délibérations les affaires de la métropole ».

Défense de l'amendement.

◆ **Jean-Pierre Sueur** ne défend pas vraiment l'amendement, mais prolonge le débat précédent.

« La métropole étant très forte, il faut recourir au suffrage universel direct, **avec un débat sur les projets de métropole.** Il est extrêmement intéressant, s'agissant d'une métropole, de **débattre des orientations dans une campagne électorale métropolitaine** ».

Avis de la commission net du gouvernement.

◆ **Jean-Patrick Courtois.** « La métropole étant, comme tous les EPCI, soumise au principe de spécialité, ne peut pas se voir reconnaître une compétence générale ». **Avis défavorable.**

◆ **Michel Mercier** fait remarquer que la thèse de Jean-Pierre Sueur de faire des métropoles des collectivités territoriales a en effet été débattue par le comité Balladur.

◆ **Jean-Paul Peyronnet.** « Et elle correspond au projet initial du gouvernement qui a reculé depuis devant la commission ».

◆ **Michel Mercier.** « Lorsque la création de la métropole a été proposée, notamment par le rapport du comité Balladur, l'idée n'a pas soulevé un grand enthousiasme. Ceux qui auraient

pu défendre cette conception de la métropole ne se sont pas beaucoup exprimés. Le gouvernement a alors tenu compte de cette résistance et s'est rangé à la position retenue par le rapport du sénateur Belot qui faisait des métropoles des EPCI et non des collectivités territoriales ». « Le gouvernement s'est totalement calé sur le rapport Belot ».

Avis défavorable.

Explications de vote.

◆ **Jean-Pierre Sueur.** « *Le rapport Belot a bon dos. Il faisait état de l'opposition totale, radicale et partagée sur toutes les travées de l'hémicycle, à la création des conseillers territoriaux. Vous n'en avez pas tenu compte ».*

◆ **Michel Mercier.** « *Nous avons convaincu la majorité de la voter ».*

◆ **Jean-Pierre Sueur.** « *Ce ralliement de la majorité a été un peu poussif ».*

« Vous tenez compte de la commission Belot pour les métropoles. Vous ne tenez pas compte de la commission Belot pour les conseillers territoriaux ».

*« Vous essayez de faire croire que si l'on crée les métropoles et que, simultanément, on pose le problème de la démocratie à cette échelle, on supprime les communes. On ne peut pas faire fonctionner une métropole en supprimant les communes. Par contre, **il est possible de défendre l'idée d'une métropole forte, avec un système démocratique qui permette de débattre de ses orientations, et de conserver les communes. En quoi ce serait contradictoire ? Les deux systèmes ne s'excluent pas ; ils se complètent ».***

« Nous pensons donc qu'il faut qu'il y ait des débats démocratiques, sanctionnés par des votes, à l'échelle des métropoles ».

◆ **Jean-François Voguet.** « *Notre opposition à la métropole correspond à notre attachement aux communes ».* « *Les communes se retourneront vers la métropole pour lui demander des moyens. Il faudra qu'elles choisissent judicieusement quelles compétences elles accepteront de laisser à la métropole ».*

« On ne peut pas prétendre que le modèle français est obsolète, notamment en ce qui concerne les communes. Les 36 000 communes et les 500 000 élus municipaux sont une chance pour la France ».

« La métropole dominera l'ensemble des ressources et des compétences et tout le reste sera progressivement abandonné ».

L'amendement (5) est rejeté.

B. Les neuf amendements suivants portent sur les deuxième, troisième et quatrième paragraphes de l'article 5, c'est-à-dire sur les paragraphes concernant les conditions de création des métropoles.

Le deuxième paragraphe aborde le problème de la création des métropoles. Le code prévoit trois cas de création d'un nouvel EPCI : la création ex nihilo : des communes qui n'appartiennent encore à aucun groupement se mettent d'accord pour en créer un de toutes pièces ; la transformation d'un EPCI en une autre catégorie d'EPCI : par exemple une

communauté de communes se transforme en communauté d'agglomération, ou une communauté d'agglomération qui se transforme en communauté urbaine ; la fusion, plusieurs EPCI se rassemblent pour créer un seul EPCI à leur place. **L'article étend donc le droit commun aux futures métropoles.** Il fait aussi référence à un article du code (L.5211-5) qui indique que « *si dans un délai de trois mois, après notification de l'arrêté préfectoral, une commune ne transmet pas une délibération concernant la création ou la transformation d'un EPCI dont elle serait membre, cette délibération est réputée favorable* ».

Le troisième paragraphe dit : « *Le représentant de l'État dans le département siège de la métropole notifie pour avis le projet de création à l'assemblée délibérante de chaque département et de chaque région dont font partie les communes incluses dans la métropole. À compter de cette notification, l'assemblée délibérante dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable* ».

Le quatrième paragraphe précise : « *La création de la métropole peut être décidée par décret, après accord des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité prévues par la loi* » (c'est-à-dire la majorité des deux tiers (les 2/3 des communes représentant la majorité de la population, ou la moitié des communes représentant les 2/3 de la population).

6. Amendement du groupe socialiste. Il demande la suppression des deuxième et troisième paragraphe. Au quatrième paragraphe, il veut inscrire « *La création de la métropole est décidée par décret* », au lieu de « *peut être décidée* ». Il requiert également une majorité des 4/5 des communes représentant au moins 4/5 de la population, au lieu de la majorité habituelle des 2/3.

Défense de l'amendement.

◆ **Jean-Pierre Sueur.** « *Le passage à la métropole parce qu'il est lourd de significations et de conséquences doit être décidé à une majorité forte, dans le respect des communes* ».

7. Amendement du groupe communiste et... Il demande la suppression du troisième paragraphe.

Défense de l'amendement.

◆ **Jean-Claude Danglot** (sénateur communiste du Pas-de-Calais).

« *Les métropoles constituent des superstructures aux compétences extrêmement étendues* ». Heureusement, elles n'ont pas la clause de compétence générale et « *n'ont théoriquement pas vocation à faire disparaître les communes qui la composent* ». « *Il suffit cependant de lire l'impressionnante liste de transfert de compétences prévues dans ce projet de loi pour en douter* ». « *La métropole interviendra de fait dans tous les domaines de compétences de la commune, mais aussi dans quelques domaines de compétences du département et de la région, ces deux collectivités pouvant leur confier tout ou partie de leurs compétences en matière économique. L'État peut même lui transférer, à sa demande, les grands équipements ou infrastructures situés sur son territoire* ».

« *Le risque existe bel et bien que les communes composant la métropole viennent à terme à disparaître, à se vider de leur contenu, ce qui reviendrait à supprimer des échelons de proximité au profit d'une entité écrasante et lointaine* ».

« Dans ces conditions, l'exigence de la démocratie dans le processus de création d'une métropole doit être renforcée. **Les communes qui seront concernées par un tel projet ne doivent pas être intégrées contre leur gré** ».

« Nous sommes opposés depuis longtemps aux articles du code qui ne garantissent pas la liberté des communes d'adhérer ou non à un projet de coopération intercommunale auquel ce paragraphe fait référence ».

« Ces articles prévoient qu'une commune qui n'a pas répondu dans les trois mois est réputée favorable. Si ces modalités sont reprises pour les métropoles, cela signifie qu'une commune pourrait se retrouver contre son gré membre d'une métropole. Nous ne sommes pas dans le cadre d'une communauté de communes de taille modeste aux compétences moins étendues ». L'engagement dans une métropole est bien plus important pour une commune. **La même législation ne peut, pas être employée dans les deux cas.**

8. Amendement de douze sénateurs, non soutenu, mais repris à son compte par le rapporteur. Il propose de rajouter au deuxième paragraphe une référence à la création de métropoles par fusion de plusieurs EPCI antérieurs.

Défense de l'amendement.

◆ **Jean-Patrick Courtois** : « Il s'agit de réparer une omission ».

9. Amendement du groupe communiste. Demandant la suppression de la fin du troisième paragraphe qui dit « sous réserve des dispositions prévues dans les alinéas suivants ».

10. Amendement du groupe RDSE. Il rédige différemment le troisième paragraphe : « Le représentant de l'Etat dans le département siège de la métropole notifie pour avis le projet de création à l'assemblée délibérante de chaque département et de chaque région dont font partie les communes intéressées. À compter de cette notification, l'assemblée délibérante de chaque département concerné peut, dans un délai de trois mois, inviter la population du département à décider par référendum (dans les conditions prévues par le code) ».

Défense de l'amendement.

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

« Le projet de loi qui nous est soumis tend à prévoir la consultation de la population dans le cas de création de communes nouvelles. Il semble logique d'étendre cette procédure à la création d'une structure qui touche de plein fouet les activités de la vie quotidienne d'au moins 450 000 habitants ».

11. Amendement du groupe socialiste. Dans le troisième paragraphe, dire « quatre mois » au lieu de « trois mois ».

Défense de l'amendement.

◆ **Jean-Pierre Sueur.** « Il faut prolonger d'un mois le délai dont dispose le conseil général ».

12. Amendement du groupe communiste et... Dans le troisième paragraphe dire « trois mois renouvelables si nécessaire ».

Défense de l'amendement.

◆ **Michel Billoud** (sénateur communiste de Seine-et-Marne)

« Nous souhaitons renforcer la position des assemblées délibérantes des départements et des régions. Il serait opportun de laisser du temps à ces deux collectivités pour qu'elles puissent procéder en leur sein à une délibération de qualité. La décision de créer une

métropole doit pouvoir être prise avec le recul nécessaire. Les assemblées délibérantes doivent pouvoir en étudier toutes les incidences. Comme ces intercommunalités renforcées auront d'importantes répercussions sur le territoire où elles se situent, le temps de réflexion de trois mois ne nous semble pas suffisant ».

13 Amendement du groupe communiste et... Dans le troisième paragraphe supprimer la dernière phrase (celle qui fixe un délai de rigueur pour la réponse).

Défense de l'amendement.

◆ **Michel Billoud.** *« Il s'agit de supprimer toute disposition prévoyant un délai. Le préfet attendra que les assemblées rendent leur avis ».*

14. Amendement du groupe communiste et... Modification du début du quatrième paragraphe : *« La création de la métropole est décidée par décret, après accord de tous les conseils municipaux et consultation des populations des communes concernées ».*

Défense de l'amendement.

◆ **Josiane Mathon-Poinat.** *« La création d'une métropole doit se faire non seulement après consultation de l'ensemble des conseils municipaux, mais également des citoyens ». « Il est important d'associer l'ensemble de la population à la création de la métropole, décision lourde de sens qui bouleversera le paysage des institutions locales. Cela permettra d'instaurer un véritable débat sur la création de ce nouveau genre d'EPCI qui va accaparer une très large partie des compétences actuellement dévolues aux communes. Les communes n'auront que des compétences résiduelles, alors que nos concitoyens y sont attachés ».*

15. Amendement du groupe RDSE. Au début du quatrième paragraphe, ajouter : *« Sauf avis contraire des conseils généraux et régionaux concernés.... ».*

Défense de l'amendement.

◆ **Yvon Collin.**

« Sans l'accord du département et de la région, il ne nous paraît pas pertinent, mais au contraire risqué, de permettre la création d'une métropole ». « La métropole sera un échelon supplémentaire qui complexifiera encore le mille-feuilles administratif. Il convient, autant que faire se peut, d'éviter le chevauchement et la concurrence entre la métropole et le département, d'une part, entre la région et la métropole, d'autre part. Les conseils généraux et régionaux doivent juger du bien fondé de la création de la métropole. Ils doivent avoir la possibilité de s'y opposer ». Un simple avis est insuffisant.

Avis de la commission et du gouvernement.

◆ **Jean-Patrick Courtois.**

L'amendement N° 6 « a un triple effet : il supprime le pouvoir d'appréciation de l'État sur la création des métropoles ; il modifie la majorité requise pour créer la métropole ; il supprime la consultation des départements et des régions ».

« La métropole est créée par décret. Il convient de conserver à l'État son pouvoir d'appréciation pour un développement harmonieux et équilibré du territoire ».

« La métropole est une catégorie d'EPCI, certes plus intégrée, mais il est nécessaire de consulter les départements et les régions pour leur création, puisqu'elle sera appelée à exercer certaines de leurs compétences ».

Avis défavorable.

L'amendement N° 7 veut changer les conditions de majorité. « Les métropoles doivent obéir aux mêmes conditions de majorité que les autres EPCI, pour leur création, pour leur transformation et extension de périmètre ».

Avis défavorable.

L'amendement N° 9 « requiert l'unanimité des communes ». C'est contraire à l'avis de la commission.

Avis défavorable.

L'amendement N°10 « demande la faculté d'organiser une consultation de la population ». « Ce n'est pas la peine de prévoir une consultation obligatoire ». « La législation existante permet aux départements d'avoir recours à un référendum, s'il le souhaite ».

L'amendement devrait être retiré. Sinon **avis défavorable.**

L'amendement N°11 veut porter de trois à quatre mois le délai de réponse des collectivités. « Dans tout le projet de loi, un délai de trois mois est prévu. Il n'y a pas de raisons d'accepter une dérogation pour les métropoles ».

Avis défavorable.

L'amendement N°12 veut renouveler indéfiniment le délai accordé aux communes.

« Même si l'accord des communes n'est pas exigé pour la création des métropoles, il convient de connaître le sens de leur avis. On ne peut pas supprimer l'interprétation positive tacite à défaut de réponse ».

Avis défavorable.

L'amendement N°13 « supprime le pouvoir d'appréciation de l'État et exige l'accord unanime des communes. Il convient de soumettre la création de la métropole aux mêmes conditions de majorité que les autres EPCI ».

Avis défavorable.

L'amendement N° 14 « On ne peut pas subordonner la création des métropoles à l'accord des départements et des régions ».

Avis défavorable.

◆ **Michel Mercier.** Il est d'accord avec tout ce que vient de dire le rapporteur.

Il rappelle que « le gouvernement souhaite la mise en place de métropoles capables de s'intégrer dans la compétition européenne ». Il « écarte tous les amendements qui constituent des obstacles supplémentaires à leur création ». « Leur création doit comporter les garanties nécessaires vis-à-vis des communes, sans pour autant créer des situations de blocage ». Il faut « **aligner les conditions de consultation requises pour la création des métropoles sur les règles du droit commun applicables à tous les EPCI à fiscalité propre** ». **Avis défavorable à tous les amendements, sauf à l'amendement repris par la commission (N°8).**

Vote sur les amendements.

Tous les amendements sont rejetés, sauf le N°8.

À suivre.

Georges GONTCHAROFF, 4 mars 2 010.