

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

XV^e Législature

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Séances du mercredi 10 juillet 2019

Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE GÉNÉRAL

1^{re} séance 7179

2^e séance 7225

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

10^e séance

Compte rendu intégral

1^{re} séance du mercredi 10 juillet 2019

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. FRANCIS VERCAMER

1. Organisation et transformation du système de santé (p. 7182)

PRÉSENTATION (p. 7182)

M. Thomas Mesnier, rapporteur de la commission mixte paritaire

Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé

MOTION DE REJET PRÉALABLE (p. 7184)

Mme Caroline Fiat

M. Thomas Mesnier, rapporteur

M. Ugo Bernalicis

M. Alain Bruneel

Mme Albane Gaillot

M. Gilles Lurton

M. Cyrille Isaac-Sibille

Mme Gisèle Biémouret

M. Paul Christophe

M. Philippe Vigier

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 7187)

M. Jean-Hugues Ratenon

M. Alain Bruneel

Mme Albane Gaillot

M. Jean-Pierre Door

M. Cyrille Isaac-Sibille

Mme Gisèle Biémouret

M. Paul Christophe

Mme Jeanine Dubié

TEXTE DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE (p. 7193)

Amendement n° 1

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 7193)

Mme Agnès Buzyn, ministre

Suspension et reprise de la séance (p. 7193)

2. Organisation des communes nouvelles (p. 7193)

PRÉSENTATION (p. 7193)

M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mme Catherine Kamowski

MOTION DE REJET PRÉALABLE (p. 7198)

M. Jean-Luc Mélenchon

M. Sébastien Lecornu, ministre

M. Stéphane Peu

M. Rémy Rebeyrotte

M. Jérôme Nury

M. Stéphane Baudu

Mme Christine Pires Beaune

M. Pierre Morel-À-L'Huissier

M. Paul Molac

M. Jean-Luc Mélenchon

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (p. 7205)

Mme Bénédicte Taurine

M. Jean-Luc Mélenchon

M. Guillaume Vuilletet

Mme Véronique Louwagie

M. Stéphane Baudu

Mme Cécile Untermaier

M. Pierre Morel-À-L'Huissier

M. Paul Molac

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 7208)

M. Jean-Hugues Ratenon

M. Stéphane Peu

M. Rémy Rebeyrotte

M. Arnaud Viala

M. Stéphane Baudu

Mme Christine Pires Beaune

M. Pierre Morel-À-L'Huissier

M. Paul Molac

Mme Émilie Guerel

Mme Cécile Untermaier

M. Dimitri Houbbron

M. Sébastien Lecornu, ministre

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 7221)

Article 1^{er} (p. 7221)

Mme Émilie Guerel

M. Sébastien Leclerc

M. Jérôme Nury

Amendement n° 30, 31 et 32

Après l'article 1^{er} (p. 7222)

Amendement n° 16

3. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 7223)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. FRANCIS VERCAMER

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quinze heures.)

1

ORGANISATION ET TRANSFORMATION DU SYSTÈME DE SANTÉ

Commission mixte paritaire

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, sur le rapport de la commission mixte paritaire, du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé (n° 2034, 2064) .

PRÉSENTATION

M. le président. La parole est à M. Thomas Mesnier, rapporteur de la commission mixte paritaire.

M. Thomas Mesnier, rapporteur de la commission mixte paritaire. Le texte qui nous est soumis aujourd'hui a fait l'objet d'un accord dans le cadre de la commission mixte paritaire. Le compromis auquel l'Assemblée nationale et le Sénat sont parvenus me semble satisfaisant. Il préserve le cap du plan « ma santé 2022 », dont l'un des volets est constitué par la réforme attendue des études médicales. Il confirme les transformations nécessaires dans l'organisation des soins, qu'elle soit territoriale ou hospitalière. Il conforte le virage numérique, avec la préfiguration de la plateforme des données de santé, l'espace numérique de santé ou le télésoin. Il fournit également les bases juridiques pour créer le statut d'assistants médicaux et développer la présence de ces derniers partout sur le territoire.

Le texte issu de la commission mixte paritaire préserve aussi les apports de notre Assemblée. Pour ce qui concerne les études médicales, je pense notamment aux patients experts, au découplage dans le temps de la réforme des premier et troisième cycles, à l'évaluation des réformes et à la révision du zonage des spécialités médicales. Pour ce qui est de l'organisation des soins, je pense évidemment à la réforme des hôpitaux de proximité, qui avait profondément évolué lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale et qui a notamment permis de définir clairement les missions de ces établissements. Je pense également à un sujet qui me tient particulièrement à cœur : la possibilité donnée aux pharma-

ciens, dans un cadre très strict, de délivrer selon protocole des médicaments sous prescription médicale obligatoire pour des pathologies du quotidien, comme la cystite ou les angines.

Parmi les autres dispositions, je signale l'ouverture de la procédure permettant la régularisation des praticiens à diplôme hors Union européenne, les PADHUE, ainsi que les progrès déontologiques réalisés avec, d'une part, un renforcement des dispositifs anti-cadeaux et, d'autre part, la transparence prévue pour les influenceurs sur internet financés par les industriels du secteur.

Les échanges menés avec M. Milon, rapporteur du Sénat, avaient conduit à identifier un désaccord majeur concernant l'article 2, relatif à l'entrée en troisième cycle des études médicales. En séance publique, le Sénat avait en effet ajouté une disposition visant à assurer, en dernière année du troisième cycle, des stages d'une durée d'un an en exercice ambulatoire, prioritairement en zones sous-denses, dans le cadre d'une autonomie supervisée, mais non liée à un tutorat. Si tout le monde s'accorde sur la nécessité de pourvoir des postes en zones sous-denses, cet objectif louable ne saurait se traduire, pour les étudiants, par une formation en retrait des exigences liées à l'enseignement universitaire. Le stage étant un apprentissage supervisé, il ne nous semblait pas souhaitable de se priver d'un suivi dans le cadre existant du SASPAS, le stage ambulatoire en soins primaires en autonomie supervisée.

La proposition de compromis qui s'est dégagée de nos échanges est très satisfaisante. Elle vise à promouvoir au moins un stage de six mois, prioritairement en zone sous-dense, pour les étudiants engagés dans la spécialité de médecine générale. Le dispositif prévoit la possibilité d'étendre ce parcours aux autres spécialités, selon des modalités qui seront prévues par décret.

J'aimerais aussi souligner que, sur d'autres sujets, le Sénat a apporté des évolutions bienvenues, concourant ainsi à l'aboutissement du texte de compromis. Il a, par exemple, adopté un article visant à fusionner les multiples dispositifs d'aide à la coordination des parcours des patients qui coexistent aujourd'hui : PAERPA, parcours de santé des personnes âgées en risque de perte d'autonomie, PTA, ou plateformes territoriales d'appui, et MAIA, ou méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie. Cette simplification est plus que bienvenue.

Je pense également aux aspects de numérique en santé. Le Sénat a notamment permis une avancée très importante en prévoyant l'ouverture automatique du dossier médical partagé pour tous dès 2021, dans la continuité des apports proposés par le groupe MODEM au sein de notre assemblée.

Nos collègues sénateurs ont également proposé des dispositions importantes, bien que plus techniques, sur l'interopérabilité des systèmes, qui fait cruellement défaut sur le terrain, ou sur l'évaluation des logiciels d'aide au diagnostic et aux choix thérapeutiques.

Ce texte, enrichi par les apports de nos deux assemblées, permettra, avec les autres volets de « ma Santé 2022 », de nous armer face aux nombreux défis auxquels nous devons faire face, et de garantir, à terme, sur tout notre territoire, une offre de soins égale et de qualité pour tous.

En conclusion, madame la ministre des solidarités et de la santé, je tiens tout particulièrement à vous remercier pour la qualité de nos échanges et, à travers vous, l'ensemble de vos services, qui ont été particulièrement sollicités tout au long de ces nombreux mois de travail parlementaire, avec une pensée toute particulière pour Cécile Courrèges. Je suis ravi de voir aujourd'hui l'issue de ce texte et de « ma santé 2022 », qui sera, pour les Français, une véritable avancée en termes d'accès aux soins. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre des solidarités et de la santé.

Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé. Les jours dont on se souvient sont souvent ceux que l'on a longtemps attendus. Celui-ci en fait partie : nous sommes réunis aujourd'hui pour le vote définitif du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation de notre système de santé. C'est une grande satisfaction que les deux chambres aient pu aboutir à un texte commun et ainsi permettre la promulgation de cette loi dès la fin du mois de juillet. Toutefois, cette satisfaction s'accompagne aussi, comme je l'ai déjà rappelé, de beaucoup d'humilité et de détermination. En effet, les attentes sur les territoires sont très fortes et nous devons à présent mettre en œuvre ce texte pour que des résultats se fassent sentir rapidement.

La stratégie « ma Santé 2022 » est un changement de paradigme qui est aussi un changement de culture, le raisonnement s'articulant désormais autour de deux axes : le temps médical disponible ou accessible, pour permettre aux médecins de faire ce pour quoi ils sont les mieux qualifiés, et le décloisonnement, pour que l'exercice isolé devienne l'exception et l'exercice coordonné la norme.

Notre ambition, et je sais que nous la partageons tous, est de transformer notre système de santé dans son ensemble. Qu'il s'agisse des modes d'organisation, de financement et de formation ou des conditions d'exercice des professionnels, nous ne devons négliger aucun moyen pour garantir et améliorer l'accès à des soins de qualité pour tous, dans tous les territoires.

Depuis mon arrivée au ministère, voilà maintenant deux ans, je cherche à rassembler tous les acteurs autour d'une priorité : l'accès aux soins pour tous les Français sur l'ensemble du territoire. Cette stratégie porte ses fruits, car les professionnels de santé libéraux ont signé les accords avec l'assurance maladie sur le déploiement des assistants médicaux et le financement des communautés professionnelles territoriales de santé. Je suis convaincue que cet élan et cette adhésion permettront la transformation nécessaire et attendue de notre système de santé.

Le projet de loi, qui comportait initialement vingt-trois articles, a été nettement enrichi par le travail parlementaire. Sans revenir sur toutes les mesures, je m'arrêterai quelques instants sur celles qui m'apparaissent les plus emblématiques des changements que nous amorçons : la suppression de la PACES, la première année commune aux études de santé, qui cédera la place à un système toujours sélectif et exigeant, mais en faisant une meilleure place aux compétences, au projet professionnel et à la qualité de vie des étudiants s'engageant dans les études médicales ; la rénovation du deuxième cycle des études médicales, avec la suppression des épreuves

classantes nationales ; l'engagement du processus de recertification des professionnels de santé au cours de leur carrière ; la révision du statut des hôpitaux de proximité, pour les adapter aux soins du quotidien, ouverts sur la ville et le médico-social. Nous avons entendu les réserves qui se sont exprimées et nous avons ainsi pu inscrire dans la loi les missions socles et en débattre, tandis que les modalités de financement seront définies dans le PLFSS, le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

M. Ugo Bernalicis. C'est mal parti !

Mme Agnès Buzyn, ministre. Grâce à l'adoption de plusieurs amendements parlementaires, le périmètre de compétence de certaines professions de santé a été revu. Je pense en particulier à une mesure chère au rapporteur Thomas Mesnier : la délivrance par les pharmaciens de médicaments sous prescription médicale obligatoire, ainsi que la possibilité offerte aux infirmiers d'adapter les prescriptions et de prescrire certains produits en vente libre.

M. Jean-Michel Jacques. Très bien !

Mme Agnès Buzyn, ministre. Je pense aussi à l'inscription dans la loi du Health Data Hub, qui favorisera l'utilisation et l'exploitation des données de santé dans les domaines de la recherche, du pilotage du système de santé et de l'information des patients.

Je pense à la création de l'espace numérique en santé, un compte personnel en ligne qui permettra à chaque Français d'accéder à son dossier médical partagé, à des applications et à des informations de santé.

Je pense aussi au développement du télésoin.

Je terminerai cette liste en saluant l'équilibre qui a été trouvé pour le développement des stages d'internes en médecine de ville. Cette disposition, dont l'initiative revient au Sénat, était importante et un compromis a pu être trouvé pour maintenir une formation encadrée tout au long des études.

Loin des mesures coercitives, le texte oblige les facultés et agences régionales de santé à trouver des terrains de stages en priorité dans les territoires en tension.

Le travail parlementaire qui s'achève aujourd'hui sur ce texte a été de grande qualité et l'accord trouvé par la commission mixte paritaire porte un message fort de l'ensemble des forces politiques, déterminées à répondre, indépendamment des clivages partisans, aux inquiétudes de nos concitoyens quant à leur accès aux soins.

Je profite de ma présence à la tribune pour remercier les députés, de la majorité comme de l'opposition, qui se sont mobilisés en commission et en séance publique. J'ai apprécié les échanges sincères que nous avons eus, même si nous n'étions pas toujours d'accord.

M. Ugo Bernalicis. Ça, c'est sûr !

Mme Agnès Buzyn, ministre. Mesdames et messieurs les députés, cette loi nous oblige désormais. Dans le contexte d'inégalités grandissantes dans l'accès aux soins que nous connaissons, et face à des mutations démographiques majeures, la transformation de notre système de santé n'est pas une option : c'est une nécessité absolue. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM. – M. Paul Christophe applaudit aussi.*)

MOTION DE REJET PRÉALABLE

M. le président. J'ai reçu de M. Jean-Luc Mélenchon et des membres du groupe La France insoumise une motion de rejet préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 5, du règlement.

La parole est à Mme Caroline Fiat.

Mme Caroline Fiat. Urgences du CHU – centre hospitalier universitaire – de Nantes : en grève. Urgences du CHRU – centre hospitalier régional et universitaire – de Brest : en grève. Urgences de Rennes : en grève. Urgences de Lannion : en grève. Urgences de Caen : en grève. Urgences de Carhaix : en grève. Urgences de Brive-la-Gaillarde : en grève. Les deux services d'urgences de Tours : en grève. Urgences d'Angers : en grève. Les deux services d'urgences du centre hospitalier de Saint-Nazaire : en grève. Urgences de Bayonne : en grève. Les deux services d'urgences de Bordeaux : en grève. (*Exclamations sur les bancs du groupe LaREM.*) Je vois que cela vous agace. Cela risque pourtant d'être un peu long, vu le bazar que vous avez mis !

M. Jérôme Lambert. Mais ça fait rire la ministre !

Mme Caroline Fiat. Urgences de Lons-Le-Saunier : en grève. Les trois services d'urgences de Lyon sont en grève. Urgences de Montceau-les-Mines : en grève. Urgences de Chalon-sur-Saône : en grève. Les urgences de Besançon, aussi, sont en grève. Urgences de Vesoul, urgences de Bourges, urgences de Vienne : en grève. Urgences de Mantes-la-Jolie : en grève. Urgences de Creil : en grève. Urgences de Dieppe : en grève. Urgences de Lisieux : en grève. Urgences de Beauvais : en grève. Urgences de Rouen : en grève. Urgences d'Annecy : en grève.

M. Jean-Michel Jacques. C'est le programme de La France insoumise !

Mme Caroline Fiat. Les 23 services d'urgences de Paris sont aussi en grève. Urgences de Strasbourg : en grève. Urgences de Mulhouse : en grève. Urgences d'Aix-en-Provence : en grève. Urgences de Marseille : en grève. Urgences de Château-Gontier : en grève. Urgences d'Auxerre : en grève. Urgences du Creusot : en grève. Urgences de Mâcon : en grève.

M. Ugo Bernalicis. Il y en a pas mal !

Mme Caroline Fiat. Urgences d'Arles, urgences de Pithiviers, urgences du Mans : en grève.

M. Ugo Bernalicis. Ça fait du monde !

Mme Caroline Fiat. Urgences d'Autun : en grève. Urgences d'Eu : en grève. Urgences de Chinon : en grève. Urgences de Chambéry : en grève. Urgences d'Avignon : en grève. Urgences de Juvisy-sur-Orge : en grève. Urgences de Longjumeau : en grève. Urgences d'Orsay : en grève. Urgences de Semur-en-Auxois : en grève. Il y en a encore ! (*M. Ugo Bernalicis applaudit.*)

Urgences de Libourne : en grève. Urgences d'Agen : en grève. Urgences de Bourgoin-Jallieu : en grève. Urgences de Paray-le-Monial : en grève.

M. Ugo Bernalicis. Il y en a pour tout le monde !

Mme Caroline Fiat. Urgences de Toulouse : en grève. Urgences de Fréjus : en grève. Urgences de Montauban, de l'Essonne, de Morlaix, de Vannes : en grève. Urgences de l'hôpital Ranguel : en grève. Urgences de Nancy : en grève. Urgences d'Alençon : en grève. Urgences de Moissac : en grève. Les urgences de Laval, de Pau, de Maubeuge, de Feurs sont aussi en grève. Urgences d'Oloron-Sainte-Marie : en grève. Urgences de Montbrison : en grève.

M. Cyrille Isaac-Sibille. Faites une proposition, madame Fiat !

Mme Caroline Fiat. Urgences de Marmande : en grève. Urgences de Saint-Étienne : en grève. Urgences de Saint-Pierre : en grève. Urgences de Melun : en grève. Urgences de Sainte-Foy-la-Grande : en grève. Urgences de Toulon : en grève. Urgences de Cannes, urgences d'Épinal : en grève. Urgences de Digne-les-Bains : en grève. Les urgences de Saint-Denis, du Puy-en-Velay, de Voiron, de Martigues sont en grève. Urgences de Bergerac, de Soissons, de Reims : en grève. Urgences de Bagnols-sur-Cèze : en grève. Urgences de Langon : en grève. Urgences d'Orléans : en grève.

M. Pierre Cordier. Il faut leur prescrire un traitement homéopathique !

Mme Caroline Fiat. Urgences du Pont-de-Beauvoisin : en grève. Urgences de Quimper : en grève. Urgences de Fougères, de Concarneau, de Roubaix : en grève. Urgences de Périgueux : en grève. Urgences de Carpentras : en grève. Urgences de l'hôpital public de Neuilly-sur-Seine : en grève.

M. Ugo Bernalicis. Même Neuilly !

M. Cyrille Isaac-Sibille. Les électeurs de La France insoumise vont se mettre en grève !

Mme Caroline Fiat. Urgences d'Eaubonne : en grève. Urgences de Remiremont : en grève. Urgences de Sens : en grève. Les urgences de Cherbourg-Octeville, de Niort, de Grasse, de Seclin, d'Annonay sont en grève. Les urgences de Rochefort, de Pointe-à-Pître, de Loches sont en grève. Les urgences d'Amboise, de Contamine-sur-Arve sont en grève. Les urgences de Saumur, de Lourdes, de Grenoble, de Saint-Tropez sont en grève. Urgences de Trévenans : en grève. Urgences de Firminy : en grève. Urgences de Cavaillon : en grève. Urgences de Tulle : en grève. Urgences de Rodez : en grève. Les deux services d'urgences de la Côte fleurie à Cricqueboeuf sont en grève. Urgences de Provins : en grève. Urgences de Thonon-les-Bains : en grève. Urgences de Perpignan et de Compiègne : en grève.

M. Ugo Bernalicis. Tous en grève !

M. Thomas Mesnier, rapporteur de la commission mixte paritaire. Vous ne faites pas la grève de la démagogie !

Mme Caroline Fiat. Urgences de Dunkerque : en grève. Urgences d'Orange : en grève. Urgences d'Orthez : en grève. Urgences de Châteauroux : en grève. Les urgences du centre hospitalier intercommunal des vallées de l'Ariège sont en grève. Urgences de Nevers, de Joigny, de Gonesse : en grève. Les urgences de Toul : en grève. Les urgences de Suresnes : en grève.

Mme Brigitte Bourguignon, présidente de la commission des affaires sociales. Quel spectacle donné aux enfants présents dans les tribunes !

Mme Caroline Fiat. Les urgences de Villefranche-sur-Saône : en grève. Les urgences de Cholet : en grève.

M. Jérôme Lambert. Tout va bien !

Mme Caroline Fiat. Les urgences de Pertuis : en grève. Les urgences de Flers : en grève. Les urgences de Brioude, d'Avallon : en grève. Les urgences de Saint-Dié-des-Vosges : en grève. Urgences de Mont-de-Marsan, Saint-Gaudens, Tonnerre : en grève. Les urgences de Meaux : en grève. Les urgences de Clermont-Ferrand : en grève. Les urgences du CHU de Lille sont en grève. Les urgences de Sarrebourg : en grève. Les urgences de Jonzac : en grève. De Jossigny : en grève. Les urgences de Coutances : en grève. Urgences de

l'Hôpital Bel-Air, CHR Metz-Thionville: en grève. Les urgences d'Arras; en grève. Les urgences de Sisteron: en grève. Les urgences de Chauny: en grève.

Bref – c'est un joli mot! Depuis plusieurs semaines, une marée blanche se soulève dans toute la France. Je viens de vous citer les 181 services d'urgences qui étaient en grève hier à minuit. (*Applaudissements sur les bancs des groupes FI et GDR.*) Peut-être sont-ils plus nombreux aujourd'hui. J'ai également cité les SMUR – Services mobiles d'urgence et de réanimation – en grève sur tout le territoire, en métropole et dans les départements d'outre-mer.

Je vous ai épargnés – eh oui ! – en ne citant que les services d'urgences, et non tous les services hospitaliers en grève, car les quinze minutes n'y auraient pas suffi. Contre la casse du service public hospitalier, ils clament haut et fort: « On en a ras la seringue! », « On n'est pas des robots! » « Urgences saturées, patients en danger! » Votre projet de loi aggravera la situation et ne répond en rien à leurs revendications. C'est pourquoi le groupe La France Insoumise soutient cette motion de rejet. (*Applaudissements sur les bancs des groupes FI et GDR. – M. Jérôme Lambert applaudit également.*)

M. Loïc Prud'homme. Les faits sont têtus!

M. Ugo Bernalicis. Les grévistes aussi!

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

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Je pense surtout que la démagogie n'est pas en grève. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

Mme Caroline Fiat. Oh!

M. Thomas Mesnier, rapporteur. J'espérais que vous utiliserez votre temps de parole pour formuler des propositions. Malheureusement, comme d'habitude, celles-ci sont aux abonnés absents. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM. – Exclamations sur les bancs du groupe FI.*)

Mme Caroline Fiat. J'ai travaillé sur tout le texte en première lecture!

M. Pierre Cordier. De toute façon, quand nous faisons des propositions, elles ne sont jamais retenues!

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Je voudrais justement dire à quel point ce texte va permettre de réformer le système de santé, de le transformer et de l'adapter aux besoins actuels des Français. Par ailleurs, plusieurs travaux relatifs aux services d'urgences sont en cours – je sais de quoi je parle. Malheureusement, je n'ai pas grand-chose à ajouter.

M. Gilles Lurton. Nous sommes loin d'avoir la solution!

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Ce texte va dans le bon sens, et en ce qui concerne les urgences, d'autres propositions seront faites très prochainement.

M. le président. Dans les explications de vote sur la motion de rejet préalable, la parole est à M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Je soutiens cette motion de rejet préalable, parce que les faits sont têtus – et les grévistes aussi. Ils ont bien raison de tenir tête à ce gouvernement qui ne mène aucune discussion ni concertation et se contente de l'apparat. Nous avons bien sûr formulé des propositions, mais il n'est plus temps d'en faire, puisque nous en sommes au texte de la commission mixte paritaire. Le projet de loi est donc à prendre ou à laisser.

M. Pierre Cordier. Eh oui!

M. Ugo Bernalicis. Eh bien, nous le laissons, point. Nous vous avons expliqué pourquoi, et nous ne sommes pas les seuls. S'il n'y avait que nous pour protester, vous jugeriez que c'est un emmerdemment temporaire dû à La France insoumise. Mais 181 services d'urgences – sans compter les autres services hospitaliers – s'opposent à votre politique, qui comprend d'ailleurs le volet PLFSS, dont nous discuterons plus tard. Vous ne pouvez pas demander 1,6 milliard d'euros d'économies à l'hôpital public et arriver ensuite comme des seigneurs en proposant 70 millions d'euros pour régler le problème! On se moque du monde! Voilà pourquoi le groupe de La France insoumise appelle à rejeter ce texte préalablement. (*Applaudissements sur les bancs des groupes FI et GDR. – M. Jérôme Lambert applaudit aussi.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Bruneel.

M. Alain Bruneel. Nous soutenons évidemment cette motion de rejet préalable. Je voudrais dire à M. Mesnier que la démocratie suppose l'écoute des uns et des autres. Vous nous demandez de faire des propositions: commencez par accepter nos amendements! Vous n'acceptez jamais nos propositions, uniquement les vôtres! (*Applaudissements sur les bancs des groupes FI et SOC.*)

Cette motion est importante. On peut citer tous les urgentistes en grève, et on a raison de le faire. 183 services sont aujourd'hui concernés – deux de plus qu'hier. Dans le territoire que je représente, le service d'urgences de Douai est en grève. Pourquoi est-ce important? Parce qu'il y a un gouffre entre la réalité de votre projet de loi et celle du terrain. Vous ne voulez jamais écouter personne en dehors de vous-mêmes! C'est la transformation de notre système de santé, vous allez voir ce que vous allez voir, nous dites-vous. Eh bien, nous voyons ce qui se passe! Nous sommes confrontés à une souffrance, des burn-out, des suicides, des patients qui tombent malades, mais vous n'écoutez pas! Vous parlez de « ma santé 2022 » sans vous préoccuper de la situation en 2019. Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine soutient donc évidemment cette motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI. – M. Jérôme Lambert applaudit aussi.*)

M. le président. La parole est à Mme Albane Gaillot.

Mme Albane Gaillot. Merci pour cette liste, madame Fiat. Oui, il y a urgence, et c'est pour cela que nous légiférons, que nous prenons des dispositions importantes. Nous réformons les études de médecine pour que les médecins soient plus nombreux. Nous créons des formes d'exercice décloisonné afin que la médecine se pratique au plus près des territoires, que les parcours de soins s'accélèrent, pour répondre au problème de l'accès au médecin traitant, des déserts médicaux. Oui, nous agissons en urgence! Le groupe La République en marche ne votera pas cette motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à M. Gilles Lurton.

M. Gilles Lurton. Je dois reconnaître que la présentation faite par Mme Fiat est significative d'un profond malaise dans le secteur de la santé. Toutefois, les députés du groupe Les Républicains voteront contre cette motion de rejet préalable.

Mme Caroline Fiat. Quelle déception!

M. Gilles Lurton. Car si ce texte peut donner lieu à certaines avancées pour notre système de santé, alors il faut tenter de l'appliquer tant la situation est difficile, voire explosive – vous l'avez très bien démontré, madame Fiat – au sein de notre hôpital public, de ses services d'urgences ou des établissements médico-sociaux comme les établissements d'héberge-

ment pour personnes âgées dépendantes, les EHPAD – nous sommes confrontés à ce problème tous les jours en commission des affaires sociales. Il en va de même – et les parlementaires de notre groupe s'en font régulièrement l'écho – s'agissant des secteurs en voie de désertification médicale. Sur ce point, les voix les plus diverses se font entendre dans cet hémicycle, tant la situation est cruelle dans les territoires ruraux.

Cependant, madame la ministre, nous souhaitons vous alerter. Il s'agit du deuxième projet de loi de transformation du système de santé que je vote en moins de trois ans. La première loi, en 2016, n'a rien changé au problème. (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe LR.*) Il ne faudrait pas que la seconde loi connaisse le même sort. Or de nombreuses questions restent posées : la capacité des CHU à accueillir l'augmentation du numerus clausus, une mesure que nous approuvons, mais qui n'a pas fait l'objet, semble-t-il, d'un examen suffisamment approfondi ; la désertification médicale ; la situation financière des hôpitaux publics ; les services d'urgences ou encore la situation des PADHUE exerçant comme infirmiers dans les établissements médico-sociaux, que ce texte ne règle en rien.

Enfin, madame la ministre, je n'ai toujours pas digéré le fait que la disposition introduite par le seul amendement que notre groupe avait fait adopter en première lecture, à savoir la possibilité pour les parlementaires de siéger dans les conseils de surveillance des établissements publics de santé à titre consultatif (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR. – Mmes Béatrice Descamps et Jeanine Dubié applaudissent aussi.*), supprimée par le Sénat, n'ait pas été rétablie par la commission mixte paritaire faute de volonté de tous les membres de la majorité, qu'ils soient issus du Sénat ou de l'Assemblée nationale.

M. Cyrille Isaac-Sibille. Et aussi de l'opposition !

M. Gilles Lurton. Monsieur Mesnier, vous auriez pu m'aider sur ce point en commission mixte paritaire. Je n'ai pas senti beaucoup de soutien. Cette disposition a été rejetée, parce que personne n'a eu la volonté de la soutenir en commission mixte paritaire. Je le regrette : c'était le seul amendement que vous aviez accepté et soutenu en première lecture. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR. – Mme Béatrice Descamps applaudit aussi.*)

M. le président. La parole est à M. Cyrille Isaac-Sibille.

M. Cyrille Isaac-Sibille. Nous parlons d'une motion de rejet préalable. Que rejetez-vous donc, madame Fiat ? La réforme des études, celle de la PACES, de l'internat, de l'hôpital de proximité, de l'organisation des soins ?

Mme Caroline Fiat. L'oubli des patients, l'oubli des soignants ! J'ai tout dit en première lecture !

M. Cyrille Isaac-Sibille. C'est bien beau de faire des discours. Le rôle des parlementaires est de formuler des propositions, de voter des réformes et d'agir, pas de réciter des litanies ! (*Exclamations sur les bancs du groupe FI.*) C'est pourquoi le groupe du Mouvement démocrate et apparentés s'opposera à cette motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe MODEM et plusieurs bancs des groupes LaREM et LR.*)

M. le président. La parole est à Mme Gisèle Biémouret.

Mme Gisèle Biémouret. Notre groupe soutiendra la présente motion, pour les raisons déjà exprimées tout au long des débats, et que je développerai encore dans la discussion générale. Nous considérons en effet que les mesures que vous nous proposez ne permettront aucun progrès : finale-

ment, la philosophie du texte réside, pour l'essentiel, dans une adaptation à une situation complexe, dans une gestion de la pénurie et dans l'appréhension d'un avenir très lointain.

Les remontées des établissements et services sociaux ou médico-sociaux, pionniers en télémédecine, révèlent plusieurs freins à l'utilisation de cette technique, parmi lesquels les rémunérations et l'absence de professionnels de santé dans certains territoires.

Par ailleurs, on aurait pu attendre de votre part, au regard de la situation dans les urgences, des mesures immédiates, au sein même de ce projet de loi, en lieu et place d'une énième concertation qui renvoie à plus tard le règlement des problèmes. La crise des services d'urgences est en effet symptomatique des besoins de notre système de santé, besoins que votre texte ignore : pour l'hôpital public, un investissement humain et financier adapté ; une réponse à la souffrance des personnels et à la pénibilité de leur travail ; des capacités d'accueil et d'hospitalisation des patients à la hauteur des besoins, notamment par l'arrêt des fermetures de lits d'aval.

Au final, nous sommes contre cette gestion de l'existant au moindre coût, car elle pénalisera toujours les mêmes. Pour toutes ces raisons, le groupe Socialistes et apparentés votera la motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SOC et FI. – M. Alain Bruneel applaudit aussi.*)

M. le président. La parole est à M. Paul Christophe.

M. Paul Christophe. Si je comprends bien, on nous propose ici de rejeter purement et simplement un texte sur lequel nous travaillons depuis, excusez du peu, pas moins de quatre mois. Nous avons en effet commencé les auditions le 5 mars dernier, en entendant Mmes les ministres Agnès Buzyn et Frédérique Vidal.

Vous avez décrit un état d'urgence, madame Fiat, et, franchement, s'il y a urgence, c'est bien pour agir. C'est précisément ce à quoi tend ce texte, malgré toutes les imperfections qu'il peut contenir : nous y reviendrons dans la discussion générale. L'urgence, me semble-t-il, est de ne pas laisser le système de santé sur la grève (*Exclamations sur les bancs du groupe FI.*), d'engager une vague de réformes qui auront tout leur sens, pour apporter des solutions.

Nous aurons certainement l'occasion de reparler de tout cela avec le PLFSS à la fin de l'année, voire avec d'autres textes soumis à notre examen.

M. Ugo Bernalicis. C'est mal parti !

M. Paul Christophe. Mme la ministre pourra alors nous soumettre d'autres propositions pour combler les éventuelles lacunes du projet de loi dont nous sommes ici saisis. Après quatre mois de travail, il est temps de passer à autre chose et de nous inscrire dans la durée. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM. – Exclamations sur quelques bancs du groupe FI.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Vigier.

M. Philippe Vigier. Le groupe Libertés et territoires ne s'associera pas non plus, évidemment, à cette motion de rejet préalable, et ce pour une raison simple, très clairement énoncée par Paul Christophe : il y a urgence à agir et à apporter des réponses. Nos collègues de La France insoumise connaissent comme moi la situation des urgences : très franchement, la meilleure réponse est d'amorcer des solutions, fût-ce à travers un texte insuffisant.

Mme Caroline Fiat. Il aggrave les choses !

M. Philippe Vigier. Vous avez terminé votre intervention, madame la ministre, en soulignant que, pour l'accès aux soins, le combat ne faisait que commencer. Sur ce sujet, qui nous tient à cœur, vous avez raison. Le combat, on le sait, sera de longue haleine.

Je vous félicite sur un point qui me tenait aussi à cœur : le dossier médical partagé et les plateformes numériques, formidable levier pour maximaliser le temps médical consacré aux patients. Les choses évoluent à nos yeux trop lentement, en revanche, sur les PADHUE. Jeanine Dubié vous le dira tout à l'heure : vous disposez avec eux d'un vivier important de médecins, et partant d'un temps médical supplémentaire à déployer.

Je fais mien le regret de Gilles Lurton : on ne peut demander aux parlementaires, et aux élus en général, de participer à l'élaboration de constats et d'être actifs dans leurs territoires respectifs tout en les écartant des instances délibératives lorsqu'elles définissent telle ou telle stratégie territoriale.

Mme Emmanuelle Anthoine. Eh oui !

M. Philippe Vigier. Il y va, me semble-t-il, de la cohésion territoriale.

Mon autre regret porte sur le rythme du déploiement des 400 médecins dans les zones sous-dotées et des 4 000 assistants médicaux de territoire.

Mme Caroline Fiat. 400 pour toute la France, ça va être juste !

M. Philippe Vigier. Pour en avoir parlé avec le responsable de l'ARS – Agence régionale de santé – de ma région il y a quelques jours, je plaide pour une accélération sur ce point, car les attentes sont fortes : chaque trimestre, chaque année, on constate en effet que l'accès aux soins, hélas, recule sur le territoire.

Il est donc urgent de voter le présent texte et d'avancer, étant entendu, madame la ministre, que la tâche est encore rude et le chemin bien long pour garantir l'accès aux soins sur l'ensemble du territoire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LT.*)

(*La motion de rejet préalable, mise aux voix, n'est pas adoptée.*)

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Hugues Ratenon.

M. Jean-Hugues Ratenon. Notre collègue Caroline Fiat l'a clairement démontré, le Gouvernement n'a pas pris le chemin de l'intérêt général sur les questions de santé. J'aborderai ici deux points : en premier lieu, ce que nous avons proposé et notre vision du système de santé ; ensuite, pour illustrer les propos de Caroline Fiat, la situation spécifique d'un territoire, La Réunion, où les problèmes, en matière de santé, sont similaires à ceux que l'on rencontre dans de nombreux autres services.

Tout d'abord, nous avons défendu de nombreux amendements sur le projet de loi. Évidemment, vous les avez tous rejetés, sans tenir compte de l'intérêt de la population, des malades et des professionnels de santé.

Mme Caroline Fiat. Eh oui !

M. Ugo Bernalicis. Alors, monsieur le rapporteur ?

M. Jean-Hugues Ratenon. Contrairement à ce que vous dites, nous avons fait des propositions ! (*Mme Caroline Fiat applaudit.*)

Ainsi, vous n'avez pas voulu inscrire dans la loi l'exigence de préserver nos hôpitaux des intérêts financiers des laboratoires privés, qui font des bénéfices sur le dos des malades. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

M. Ugo Bernalicis. Tout à fait !

M. Jean-Hugues Ratenon. Vous n'avez pas voulu de la suspension des réductions du nombre de lits dans les établissements de santé. (*Mêmes mouvements.*) Vous avez refusé l'abolition de la double clause de conscience sur l'IVG – interruption volontaire de grossesse. Vous n'avez pas voulu des mesures d'urgence contre les pénuries de médicaments...

Mme Caroline Fiat. Eh oui ! Cela devient pourtant urgent !

M. Jean-Hugues Ratenon. ...mettant ainsi en danger la vie de nombreux malades. Vous n'avez pas voulu protéger nos universités de la propagande commerciale des laboratoires pharmaceutiques. Vous n'avez pas voulu non plus que nos étudiants en médecine soient mieux formés contre les violences faites aux femmes, alors même que Mme Schiappa, votre collègue, nous a promis de tout faire pour lutter contre les violences sexistes et sexuelles. (*Mêmes mouvements.*) J'aborde ce point en dernier, car il me permet de faire le lien avec la situation réunionnaise. Vous n'avez pas voulu améliorer les conditions de travail des praticiens hospitaliers.

Tout cela, nous l'avions pourtant proposé à travers nos amendements.

Mme Caroline Fiat. Cela en fait, des amendements !

M. Jean-Hugues Ratenon. Voilà qui démontre que la démagogie, hélas, est de votre côté. Lorsque je me suis rendu, il y a quelques semaines, au CHU de Saint-Pierre de La Réunion, alors en proie à un mouvement de grève, j'ai pu constater les conditions de travail des personnels soignants, mais aussi les conditions dans lesquelles les soins sont dispensés. Le constat est le même dans la quasi-totalité de l'île, notamment, dans ma circonscription, au GHER – Groupe hospitalier Est Réunion – à Saint-Benoît.

Certains services sont débordés et les lits manquent. Les bâtiments sont incroyablement vétustes. Nos personnels hospitaliers n'en peuvent plus ! Ils sont en sous-effectif permanent, cumulent les heures supplémentaires et luttent sans répit contre la fatigue et le stress. Nos établissements de santé connaissent aussi des problèmes financiers, car, en ce domaine, le coefficient correcteur n'a pas été revu à la hausse depuis trop longtemps. C'est là une forme de discrimination pour les Réunionnaises et les Réunionnais. (*Mêmes mouvements.*)

Comme ailleurs, La Réunion subit en effet votre politique de plein fouet, madame la ministre. Nos personnels soignants ne sont pas assez bien payés : le versement d'une prime ne suffira pas, et vous le savez. Notre population, avec le papy-boom, vieillit très rapidement. Notre territoire connaît des épidémies de maladies vectorielles de plus en plus nombreuses et intenses. Les Réunionnais sont très nombreux à être touchés par des maladies métaboliques, comme le diabète ou l'insuffisance rénale.

Ce dont nous avons besoin, madame la ministre, ce n'est pas de formules étourdissantes, ni de plus de souplesse ou de numérisation. Nous avons besoin, vous l'avez compris, d'établissements de santé de qualité, et de plusieurs centaines de postes supplémentaires pour les personnels soignants. Nous avons, à La Réunion, les ressources humaines suffi-

santes pour y pourvoir : des hommes et des femmes privés d'emploi, et qui n'ont qu'une seule envie : servir l'humain et la société. Mais ça, vous n'en voulez pas. Par conséquent, madame la ministre, vous nous condamnez.

Pour toutes ces raisons, le groupe La France insoumise votera contre le projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Bruneel.

M. Alain Bruneel. Des cris d'alerte, de colère et de souffrance résonnent dans tout le pays. Les établissements de santé vont mal, les personnels sont épuisés, éreintés, à bout de souffle. Aujourd'hui, 183 services d'urgences sont en grève, depuis plusieurs mois pour certains d'entre eux. Les urgences sont un miroir grossissant du dysfonctionnement du système de santé. L'été risque d'être catastrophique, avec plusieurs pics caniculaires annoncés. Ce que réclament les syndicats et les personnels, ce sont des moyens humains et matériels supplémentaires, mais aussi la valorisation des métiers et la revalorisation des salaires.

Voilà résumée, en quelques mots, la réalité vécue au quotidien par un personnel professionnel qui tient encore debout – mais pour combien de temps ? Vos réponses, madame la ministre, consistent à renvoyer le problème à plus tard, avec un rapport sur les urgences annoncé pour l'automne : un rapport de plus, qui rejoindra ceux, couverts de poussière, que l'on empile dans les placards. Le meilleur rapport qui puisse exister, c'est l'expression même des personnels soignants. Je crois à l'intelligence syndicale, citoyenne et collective.

Vous avez confié une mission à M. le député Thomas Mesnier, rapporteur du projet de loi « ma santé 2022 » – et, fidèle à ses convictions, il ne pourra pas démentir ce qu'il a écrit ou co-écrit – et au professeur Carli, qui a déjà rendu des conclusions en 2013, dans un rapport dont voici un extrait : « Le problème de l'aval des urgences dépasse largement la difficulté exprimée par les urgentistes de "trouver des lits". Ce n'est pas un problème d'organisation ou une défaillance des équipes médicales d'urgence. La saturation des urgences est avant tout un problème de l'établissement de santé. Elle est le plus souvent la conséquence et non la cause d'un défaut d'organisation de l'établissement. »

En 2013, il est donc écrit noir sur blanc que le problème ne tient pas à un défaut d'organisation ; en 2019, le projet de loi que vous présentez s'intitule : « Organisation et transformation du système de santé ». Cherchez l'erreur !

Pour en revenir aux urgences, vous allez certainement me dire que vous avez débloqué 70 millions d'euros, dont 15 millions pour renforcer les effectifs là où les services sont sous tension et 55 millions pour la prime de 100 euros versée aux personnels, médecins exceptés. C'est véritablement une goutte d'eau dans l'océan, quand on sait que, pour les années 2018 et 2019, vous demandez aux établissements de santé de se serrer la ceinture en consentant un effort de 2,5 milliards, alors que la population et l'espérance de vie continuent de progresser en France. Plus d'humains, plus de vies à soigner, mais moins d'argent de l'État : nul besoin d'être mathématicien pour connaître les résultats d'avance. Cela ne peut pas fonctionner.

Vous avez dit et répété, madame la ministre, que vous connaissiez la situation. Le 12 janvier 2018, sur Europe 1, vous avez même déclaré : « Stop à l'hôpital entreprise, à la

pression administrative, aux pressions budgétaires. » Vous avez raison : l'hôpital ne doit pas être géré comme une entreprise. Il faut redonner la priorité aux humains.

Quand on parle de vies humaines, on ne devrait pas parler de rapports, de plans, de chiffres, de pourcentages et de théories à long terme. Aujourd'hui, dans les hôpitaux, on entend résonner la souffrance et la colère face à l'absence de réponse. Ce qu'il faut, c'est « ma santé 2019 », non « ma santé 2022 » ! C'est tout de suite qu'il faut agir !

Depuis plusieurs mois, les parlementaires communistes ont déposé une proposition de loi visant à instaurer un moratoire sur toutes les fermetures de services et de lits dans les hôpitaux. Nous vous suggérons de sortir ce texte des tiroirs pour l'inscrire à l'ordre du jour de notre assemblée.

Vous l'avez compris, madame la ministre, et je l'ai d'ailleurs répété assez souvent dans les médias dernièrement, le groupe de la Gauche démocrate et républicaine votera contre le projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR, FI et SOC.*)

M. le président. La parole est à Mme Albane Gaillot.

Mme Albane Gaillot. Le 20 juin dernier, députés et sénateurs se sont réunis en commission mixte paritaire pour examiner le projet de loi portant réforme de notre système de santé. Nous pouvons nous réjouir qu'un accord ait été trouvé, à cette occasion, sur ce texte majeur qui engage une refonte en profondeur de notre système de santé. Je tiens, avant toute chose, à saluer le travail collectif auquel il a donné lieu : je pense bien entendu aux rapporteurs Thomas Mesnier et Stéphanie Rist, mais aussi à Marie Tamarelle-Verhaeghe, chargée de suivre le titre I^{er} pour la majorité. Je pense également à toutes celles et à tous ceux qui, dans la majorité comme dans l'opposition, ont siégé sur ces bancs tout au long de l'examen du texte.

Nous le savons, l'accès aux soins est une préoccupation majeure des Françaises et des Français. Il est aussi une priorité pour la majorité. Notre système de santé a des forces, mais il s'est considérablement fragilisé au cours des dernières décennies. Notre société a changé ; nous devons faire face au vieillissement de la population et à l'explosion des maladies chroniques.

Et c'est parce que notre société a changé que notre système de santé n'est plus adapté au nouveau contexte et qu'il doit impérativement évoluer. Il est en tension en matière d'accès aux soins. On peut citer le cas des patients sans médecin traitant, des délais d'attente excessifs pour accéder à certains spécialistes, et j'en passe. L'ambition du projet de loi est de réformer profondément notre système de santé pour qu'il puisse s'adapter à ces changements. Décloisonner, collaborer, mutualiser, partager, innover : tels ont été nos objectifs avec ce texte.

Ensemble, à l'occasion de l'examen du texte à l'Assemblée, nous sommes parvenus à l'enrichir largement, en particulier en renforçant la place des élus dans l'organisation des soins, en inscrivant noir sur blanc la prise en compte du handicap dans les communautés professionnelles territoriales de santé, ou encore en prévoyant la délégation de tâches aux pharmaciens et aux infirmiers.

Bien sûr, plusieurs points adoptés lors de l'examen du projet de loi par le Sénat ont suscité notre désaccord. Je veux revenir sur deux d'entre eux qui me semblent majeurs. Je pense d'abord à l'amendement qui visait à ce que les étudiants réalisent leur dernière année de troisième cycle en pratique ambulatoire en autonomie. Cette disposition constituait pour le groupe La République en marche une

véritable ligne rouge, mais, grâce à un travail collectif conjoint avec les sénateurs, nous sommes parvenus à la transformer en mettant en place un stage d'un semestre en pratique ambulatoire, réalisé dans des lieux agréés en priorité dans les zones sous-denses.

Je pense ensuite aux amendements déposés en séance au Sénat qui visaient à établir un droit d'option ou à donner un caractère facultatif à plusieurs dispositions relatives à l'intégration des GHT, les groupements hospitaliers de territoire. Rappelons que le projet de loi « santé » organise un véritable acte II des GHT, qui doit permettre davantage d'intégration et de mutualisation afin d'améliorer l'offre de soins dans les territoires, en particulier l'accès aux soins de proximité. Il était donc fondamental pour notre majorité de rétablir ces dispositions telles qu'elles avaient été votées par l'Assemblée. Ce fut fait par la commission mixte paritaire, ce qui constitue une victoire dont nous pouvons nous féliciter.

Vous voyez que sur des questions en marge, nous sommes parvenus à trouver des points d'accord de façon constructive. Je me réjouis en revanche de l'adhésion sans équivoque de la CMP aux mesures formant le cœur de ce texte. Je pense notamment à la réforme des études de santé et à la suppression du numerus clausus, qui mettra enfin un terme à tant d'années de gâchis humain et d'absurdités.

Nous le savons, cette réforme ne portera pas ses fruits avant dix ans. C'est une première réponse, bien sûr, mais elle ne suffit pas...

M. Jérôme Lambert. Pas du tout, en effet !

Mme Albane Gaillot. ...à lutter contre les difficultés d'accès aux soins que connaissent près de 20 % de nos concitoyens dans les zones dites sous-denses. Il nous faut compter sur toutes les forces vives : les praticiens diplômés hors de l'Union européenne, mais également les internes, qui ont toutes les compétences pour assister les médecins débordés.

Si nous voulons permettre à tous et à toutes, sur le territoire, d'accéder à des soins, nous souhaitons de surcroît que ces derniers soient de bonne qualité. C'est l'objectif de la gradation des soins et de la labellisation des hôpitaux de proximité. Je pense bien sûr au virage numérique en santé, notamment au déploiement du DMP – le dossier médical partagé – et, plus largement, à celui de l'espace numérique en santé, qui ont fait l'unanimité. À ce sujet, je me réjouis que les sénateurs aient amélioré le texte en permettant l'ouverture automatique du DMP.

Il s'agit des véritables points centraux du projet de loi. C'est autour de ces mesures que s'articule le projet du Président de la République. Sur tous ces points majeurs du texte, députés et sénateurs ont pu se mettre d'accord sur le fond. Le Sénat n'a pas remis en cause les mesures qui faisaient l'ADN du projet de loi. Elles visent à moderniser les parcours et carrières des professions médicales, à améliorer l'offre de soins, et à développer le numérique dans le domaine de la santé.

Chers collègues, le véritable enjeu de ce texte, c'est d'avoir l'assurance que nous sommes en train d'évoluer vers une médecine des « 4P » : une médecine préventive, prédictive, partagée et personnalisée. La commission mixte paritaire a su se retrouver derrière cet objectif moderne et ambitieux. Faisons de même ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODÈM.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Door.

M. Jean-Pierre Door. Je rappelle que dans sa majorité, le groupe Les Républicains n'a pas voté le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé en première lecture, que ce soit en commission ou en séance publique...

M. Gilles Lurton. Je l'ai voté !

M. Jean-Pierre Door. Il nous a en effet semblé que ce texte était à des années-lumière de résoudre la situation catastrophique de l'accès aux soins et des hôpitaux, tout particulièrement celle des services d'urgences. C'est d'ailleurs cette situation qui nous a été rappelée par les revendications des gilets jaunes. Elles restent d'actualité. Les performances de notre système de santé sont inégales et une remise en question s'impose.

Madame la ministre, notre système de santé a besoin d'une véritable réanimation. Il peine à répondre aux défis toujours plus nombreux de la qualité inégale, du désenchantement des professionnels et de l'hôpital, de l'érosion de la place de la France dans le classement international de l'innovation biomédicale, de la démographie médicale territoriale en panne... Cela dit, je le sais : vous n'avez pas de baguette magique qui vous permettrait de régler l'ensemble des problèmes du jour au lendemain. Rien n'explique en revanche pourquoi deux années auront été nécessaires pour rédiger un texte dont les principales mesures seront finalement prises par ordonnance ou par décret.

Légiférer par ordonnances pour une transformation du système de santé peut sembler précipité. Si l'on s'en tient à la période récente, c'est bien la première fois que de telles habilitations sont introduites dans un projet de loi de réforme du système de santé. Je pense aux textes dont nous avons débattu lors des trois précédentes législatures, soit quatre réformes de la santé depuis une quinzaine d'années. Cette méthode prive le Parlement d'un débat global.

C'est cette méthode que nous contestons, car ces habilitations s'appliquent à des sujets d'importance, qu'il s'agisse des hôpitaux de proximité, des PTS – projets de santé territoriaux – ou des commissions médicales d'établissement dans les groupements hospitaliers de territoire. Une fois de plus, nous assistons à une belle démonstration de la vision technocratique issue du ministère, et à une contraction de la concertation ainsi que du contenu et de la durée des débats.

Plutôt que de respecter une gouvernance claire qui inclurait le corps médical et les citoyens et s'appuierait sur un cadre selon les besoins des territoires, vous plaquez des modèles administratifs dignes de l'inefficacité des méthodes employées depuis des années.

Toutefois, on peut noter que certains points qui faisaient jusqu'alors objet d'un blocage ont fini par évoluer dans le bon sens. Je pense aux précisions apportées sur les missions des hôpitaux de proximité, aux projets de santé territoriaux, ou à l'organisation des communautés professionnelles territoriales de santé, à l'égard desquelles le rôle des agences régionales de santé a été revu.

Nous avons été favorables, sous certaines conditions, à l'augmentation du numerus clausus, qui a déjà été largement augmenté depuis quinze ans, ainsi qu'à la suppression des épreuves classantes nationales, que nous aurions voulu régionaliser. Le Sénat a surtout clairement mis l'accent sur les besoins des territoires, ce qui nous agréait, avec une boîte à outils qui comporte la pratique des délégations de tâches pour les professionnels de santé : médecins, pharmaciens et infirmières.

Si le renforcement du rôle des élus locaux dans le pilotage territorial de la santé était bien notre ambition, il est regrettable, comme l'a souligné notre collègue Gilles Lurton, que l'idée que nous soutenions du renforcement de la présence des parlementaires au sein du conseil de surveillance des agences régionales de santé n'ait pas été soutenue. De fait, en raison des effets de la loi prohibant le cumul des mandats, les parlementaires sont aujourd'hui totalement isolés.

L'ambition de la lutte contre les déserts médicaux s'est finalement réduite à généraliser la possibilité pour les étudiants en dernière année de troisième cycle d'internat d'exercer de façon autonome dans les territoires pour six mois sous tutorat d'un médecin référent.

La création d'une plateforme de données de santé, en remplacement de l'ancien Institut national des données de santé, et la création de l'espace numérique de santé de chaque citoyen ainsi que le DMP sont bienvenus, à condition de se prémunir des risques de piratage et de marchandisation. La télémédecine, à laquelle je suis très attaché, qui permet de résoudre certaines difficultés d'accès à un praticien, se trouve renforcée.

Il reste encore quelques points négatifs ou totalement absents de ce projet de loi. Je pense à l'absence de vision stratégique de la prévention et de l'innovation, ou au manque de propositions sur le statut des centres hospitaliers universitaires. Une réflexion doit aussi être menée à son terme pour l'intégration des PADHUE, qui se trouvent être les oubliés de ce texte. Ils nous contactent chaque jour pour nous rappeler que leur situation n'est pas régularisée.

En conclusion, ce projet de loi ne peut à lui seul répondre à la crise que traverse notre système de soins. Néanmoins, les modifications apportées par les sénateurs, après le compromis auquel est parvenue la commission mixte paritaire, apportent certaines réponses aux demandes des territoires. Aussi, malgré nos critiques et les insuffisances de votre projet de loi, madame la ministre, je propose à mes collègues du groupe Les Républicains de voter en faveur du texte adopté par la commission mixte paritaire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Merci !

M. le président. La parole est à M. Cyrille Isaac-Sibille.

M. Cyrille Isaac-Sibille. Nous examinons les conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé, après des échanges denses et fournis entre le Sénat et l'Assemblée sur ce texte d'envergure. Je ne peux que me réjouir que la commission mixte paritaire se soit déroulée dans des conditions d'écoute et de bienveillance ayant permis d'aboutir à une version de consensus. Un esprit de compromis a prévalu au bénéfice des patients, des citoyens et de l'intérêt général.

Les nombreux échanges entre nos deux chambres étaient nécessaires du fait de la nature même du texte. Le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé est en effet un texte structurant, d'une part parce qu'il comporte l'ambitieuse réforme des études médicales, attendue depuis longtemps pour mettre fin au désastre de la PACES, réforme qui permettra in fine de lutter contre la désertification médicale, d'autre part parce qu'il procède à une profonde réorganisation territoriale des soins, grâce à la coopération des professionnels de santé et à un important volet numérique.

Nous sommes parvenus à nous accorder sur une rédaction commune. Ce texte incarne désormais un bel équilibre entre les apports de l'Assemblée et ceux du Sénat. L'exercice était

loin d'être aisé, compte tenu d'un désaccord majeur sur l'article 2 du projet de loi, relatif au troisième cycle des études médicales. Je félicite les rapporteurs qui ont su dépasser les clivages qui peuvent parfois nous opposer pour aboutir à une rédaction de compromis entre liberté d'installation et lutte contre les déserts médicaux.

Outre l'article 2, nous nous félicitons au nom du groupe MODEM qu'un accord ait été trouvé concernant la participation des parlementaires aux conseils territoriaux de santé – ce n'est peut-être pas suffisant, car cette présence n'équivaut pas à celle au sein des conseils d'administration des hôpitaux, mais c'est déjà un pas. En effet, il nous semble important de faire le lien entre les instances nationales et les problématiques locales. C'était un point auquel le groupe MODEM, fervent défenseur de la démocratie locale, était particulièrement attaché.

J'en viens à la prévention, plus précisément à la « responsabilité populationnelle » – vous voyez bien, monsieur Door, que par ce biais, la prévention est traitée dans le projet de loi ! La CMP a permis de rétablir ce principe important, en parfaite adéquation avec la philosophie du texte. En matière de prévention, une approche populationnelle est plus que nécessaire.

S'agissant du volet transformation numérique de notre système de santé, un travail collaboratif a eu lieu entre nos deux assemblées. À l'initiative de notre groupe, plusieurs amendements ont été adoptés à l'Assemblée Nationale, et complétés par le Sénat, concernant notamment l'ouverture automatique du dossier médical partagé pour tous dès 2021. Il s'agit d'une avancée considérable pour la coordination des soins et une meilleure information du patient.

Je me réjouis également de la création du Health Data Hub, qui sera désormais alimenté par des données de prévention issues de la médecine scolaire, des services de la protection maternelle et infantile ou encore de la médecine du travail. Cette plateforme constitue un outil précieux pour accélérer le virage numérique en santé de la France en facilitant le partage et la valorisation des données. J'espère que cette avancée permettra de réaffirmer le rôle innovateur du système français, qui doit renouer avec son caractère pionnier.

Madame la ministre, le travail parlementaire n'est pas fini. Nous resterons attentifs aux projets de loi de ratification des différentes ordonnances qui nous seront soumis, en particulier sur le sujet phare de la création des hôpitaux de proximité. À ce sujet, nous vous remercions pour les explications précises que vous nous avez présentées, et pour l'inscription « dans le dur » des missions de ces hôpitaux – elles constituaient un point sensible. Lors de la première lecture, vous vous êtes engagée à nous présenter les ordonnances en amont : il s'agit d'un engagement important que nous apprécions. Le rendez-vous est donc pris.

Pour conclure, j'insiste à nouveau sur le bel esprit de compromis qui a irrigué nos discussions, faisant fi des divergences politiques, en particulier entre tous les membres des groupes politiques qui étaient présents lors de la réunion de la CMP. Je salue l'ambition d'un texte qui permettra de réorganiser notre système de santé en proposant des outils souples aux mains des professionnels de santé. Le groupe du Mouvement démocrate et apparentés votera donc ce texte avec joie, en espérant qu'il en soit de même sur l'ensemble des bancs de l'hémicycle. (*Applaudissements sur les bancs du groupe MODEM et sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à Mme Gisèle Biémouret.

Mme Gisèle Biémouret. Ce projet de loi, qui devait conduire à une transformation totale de notre système de santé par une vaste opération d'urgence visant à en guérir les maladies chroniques, ne relève finalement que de la petite chirurgie – certains diront même esthétique. Car face à la situation de crise monumentale que connaissent nos hôpitaux, nos urgences et nos maternités, et face à la désertification médicale qui ne cesse de s'accroître, le Gouvernement et la majorité nous proposent la politique des petits pas : un petit pas vers la réduction de la tarification à l'activité, un petit pas vers l'organisation territoriale des soins, un autre vers de nouveaux hôpitaux dits de proximité.

Certaines mesures sont intéressantes, mais largement insuffisantes. Ainsi, le développement de la télé-médecine et la réforme du *numerus clausus* vont dans le bon sens, mais si la première peut être utile dans certains cas, notamment pour faciliter les échanges entre professionnels et les consultations avec certains spécialistes, ne remplacera jamais la présence du médecin généraliste, et la fin du *numerus clausus* ne portera ses fruits que dans une bonne dizaine d'années et restera inutile si rien n'est fait concernant la répartition territoriale des médecins. Nous, le groupe Socialistes et apparentés, avons présenté en janvier dernier une proposition de loi contre la désertification médicale, mais votre majorité a rejeté les mesures de régulation de l'installation des médecins, malgré le soutien de nombreux autres groupes. Or il y a urgence à agir face à la désertification médicale, car un territoire sans accès à une offre de soins convenable est un territoire mourant. Le texte issu de la CMP prévoit certes un stage obligatoire en pratique ambulatoire, prioritairement dans les zones déficitaires : nous serons particulièrement vigilants quant à la mise en œuvre de cette mesure, car pour être efficace, elle devra s'accompagner d'un développement massif des formations de maître de stage des universités dans les zones sous-denses.

Le projet de loi prévoit désormais que la convention nationale entre l'ordre des médecins et l'assurance maladie implique une négociation sur la contribution des médecins à la réduction des inégalités territoriales en matière d'accès aux soins. Nous espérons que l'inclusion de la notion d'inégalités territoriales dans le cadre d'une convention nationale constituera une première étape vers un conventionnement sélectif, sur le modèle de ce que nous avons préconisé dans notre proposition de loi.

Nous estimons que la labellisation des hôpitaux de proximité est une opération de communication, car un dispositif dédié aux hôpitaux de proximité et ouvrant droit à des modalités de financement adaptées existe déjà depuis 2016. Où se trouve donc la vraie nouveauté ? Nos concitoyens ne veulent pas un nouveau label : ils veulent mettre un coup d'arrêt aux fermetures de services hospitaliers. Quand l'ARS décide unilatéralement de la fermeture d'une maternité, on entend toujours l'argument de l'insuffisance de la qualité des soins, mais la fermeture d'un service hospitalier serait-elle en soi synonyme de l'amélioration des soins ? À Die, dans la Drôme, c'est le troisième bébé qui naît au bord de la route depuis la fermeture de la maternité ! Ne vaudrait-il pas mieux améliorer la qualité des soins de proximité en mobilisant des moyens supplémentaires plutôt que d'obliger des femmes à faire une dizaine de kilomètres de plus, quitte à ce qu'elles accouchent dans leur voiture ? En vingt ans, nous avons déjà perdu la moitié de nos maternités. Il faut arrêter cette hémorragie dans nos territoires. Une grande partie de la réponse face à l'inquiétude grandissante de nos concitoyens, tant en matière de santé que pour l'ensemble des services publics,

c'est de la proximité et de l'humain. Oui, la réponse viendra des territoires... à condition que les moyens suivent, ce qui n'est pas le cas.

Au bout de deux ans et demi, nous ne pouvons plus faire confiance au regard du décalage grandissant entre la communication et la réalité des actions du Gouvernement. Et sur cette question de la proximité, comme sur beaucoup d'autres, nous n'avons pas trouvé de réponse dans le projet de loi initial du Gouvernement. Le texte continue finalement à souffrir d'un manque de politique globale, celle-ci constituant la seule réponse à des difficultés d'accès aux soins qui sont liées entre elles. Malgré de longues discussions au sein de cet hémicycle et au Sénat, l'examen parlementaire de ce texte et l'accord trouvé entre votre majorité et la droite sénatoriale n'auront pas permis d'apporter des réponses à la hauteur des attentes de nos concitoyens. Pour cette raison, les députés socialistes et apparentés voteront contre ce projet de loi.

M. le président. La parole est à M. Paul Christophe.

M. Paul Christophe. On ne le rappelle pas assez, mais la France dispose d'un système de santé formidable (*Applaudissements sur quelques bancs des groupes LaREM, MODEM et LR*) : un système universel d'égal accès aux soins pour tous, animé par des professionnels de qualité qui n'ont pour seul objectif que la prise en charge optimale du patient. Ce système de santé tient ; mais il souffre, et renvoie aujourd'hui une image dégradée. Faute de réformes et de changements suffisamment poussés, les dysfonctionnements internes s'accumulent et grippent son fonctionnement. Beaucoup aspirent donc à de véritables transformations de pratiques et à une réforme en profondeur. Le groupe UDI et indépendants partage le constat dressé par le Gouvernement sur la situation de notre système de santé et, comme beaucoup de Français, attendait avec beaucoup d'impatience votre texte, madame la ministre, qui s'inscrit dans les grands objectifs tracés par le Président de la République lors de la présentation du plan « ma Santé 2022 », en septembre dernier. Ce projet de loi se révèle au final surtout structurel, et s'il ne prétend pas résoudre toutes les difficultés de notre système de santé, loin s'en faut, il a toutefois le mérite de tracer de grandes orientations auxquelles nous souscrivons dans leur large majorité.

La réforme des études de santé était une étape incontournable, puisqu'il ne peut y avoir de réforme du système de santé sans une réforme de la formation. Nous saluons la suppression du *numerus clausus* et votre volonté, madame la ministre, de diversifier les profils des étudiants, les internes en médecine générale devant dorénavant effectuer un stage de six mois en zone sous-dense lors de leur dernière année d'études. La dernière année devient ainsi une année professionnalisante, hors hôpital, dans les territoires. Attention toutefois à s'assurer que les terrains de stage disponibles soient suffisamment nombreux. Nous regrettons cependant que la CMP ait supprimé l'article 3 *bis* A, introduit par notre groupe, qui prévoyait une sensibilisation des professionnels de santé, durant leur formation initiale et continue, à la situation spécifique des proches aidants. La question des aidants m'est chère, vous le savez ; et c'est bien le médecin qui, dès le diagnostic, peut identifier le couple aidé-aidant, et orienter vers les dispositifs d'accompagnement – numéro vert, maison des aidants, etc. Cette sensibilisation avait bien tout son sens.

Comme nous l'avons rappelé à de nombreuses reprises lors des débats, la politique de santé doit se superposer à une politique d'aménagement du territoire. Il faudra donc, madame la ministre, vous appuyer sur les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les communes et les

départements, acteurs indispensables pour réorganiser l'offre de soins dans notre pays. Car il ne s'agit pas forcément de contraindre les professionnels à venir s'installer dans des zones sous-denses : il faut surtout susciter leur envie d'y construire une vie avec leur famille, envie qui passera nécessairement par un aménagement du territoire pour le pourvoir en services de proximité et en transports.

La construction de l'offre de santé doit également se faire avec l'appui des agences régionales de santé, qui doivent à cet effet sortir de leur approche technico-financière pour mieux travailler en concertation avec les territoires.

M. Thierry Benoit. Absolument !

M. Paul Christophe. Si l'ARS doit, par exemple, rester présente dans le processus de construction des futures CPTS – les communautés professionnelles territoriales de santé –, elle doit également laisser aux acteurs et aux collectivités une certaine latitude pour s'organiser eux-mêmes. Le formalisme de leur gestion ne doit pas empiéter sur le temps médical utile.

C'est ce temps médical utile que le projet de loi souhaite rendre aux médecins en développant le partage des compétences. Il tend ainsi à décloisonner les pratiques et à encourager l'exercice partagé. Comme nous l'avions annoncé, tout dispositif permettant de libérer du temps médical consacré actuellement à la bobologie au profit du traitement des affections plus graves sera favorablement accueilli par notre groupe.

Le volet numérique du projet de loi permettra une collecte et un traitement plus efficaces des données de santé. Elles seront demain indispensables pour assurer une meilleure prévention et une meilleure coordination des acteurs en vue d'améliorer l'offre de soins.

Permettez-moi d'exprimer un regret sur les dispositions consacrées aux PADHUE : si le texte permettra de régulariser certaines situations, beaucoup d'entre eux resteront sur le côté. Notre groupe avait pourtant obtenu en première lecture l'inclusion dans le dispositif de régularisation des PADHUE exerçant en tant que professionnels de santé dans les hôpitaux, et le Sénat avait étendu cette possibilité aux EHPAD. Nous regrettons le retour en arrière opéré par la CMP, la majorité ayant souhaité supprimer cette dernière possibilité, ce qui apparaît comme une injustice aux yeux de nombreux praticiens diplômés à l'étranger.

Enfin, comme j'ai déjà eu l'occasion de l'exprimer, notre groupe regrette également que le Gouvernement n'ait pas souhaité coconstruire davantage ce texte avec les parlementaires, préférant passer par la rédaction d'ordonnances – mais nous connaissons vos engagements en la matière, madame la ministre.

Dans sa version définitive, le projet de loi issu des discussions en CMP présente des avancées significatives en faveur d'un meilleur accès aux soins pour nos concitoyens, même si à ce stade, il ne prend pas suffisamment en compte la voix des territoires. Nous souhaitons cependant la réussite de cette réforme, et surtout l'amélioration de notre système de santé. C'est pourquoi notre groupe s'exprimera en faveur de ce texte. *(Applaudissements sur les bancs du groupe UDI-I et sur quelques bancs du groupe LaREM.)*

M. le président. Sur l'ensemble du projet de loi, je suis saisi par le groupe La République en marche d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à Mme Jeanine Dubié.

Mme Jeanine Dubié. Remettre le patient au cœur du système de santé : voilà la priorité du groupe Libertés et territoires. Cela suppose d'assurer un égal accès aux soins dans tous les territoires, mais aussi de procéder à une nécessaire revalorisation des métiers de la santé ainsi qu'à une organisation plus fluide du parcours de soins. C'est à l'aune de ces critères que nous nous positionnons aujourd'hui.

Tout d'abord, notons les avancées.

Nous étions sortis des premiers débats déçus de n'avoir rien pu obtenir concernant le principal écueil du système de santé : celui de la désertification médicale. Certes, la réforme des études de santé va dans le bon sens, qu'il s'agisse du relèvement du *numerus clausus* ou de la suppression des épreuves classantes nationales, et ces dispositions ont été complétées par l'introduction d'un stage obligatoire de six mois qui se déroulera en priorité dans les zones sous-dotées à l'issue de la dernière année d'internat de médecine. C'est un premier pas, il faudra poursuivre l'effort. Cependant, les effets de ces mesures ne seront perceptibles que dans dix ans. L'urgence de la désertification médicale est donc loin d'être réglée.

Quelques autres progrès doivent être soulignés, je pense notamment aux communautés professionnelles territoriales de santé, l'exercice coordonné devenant ainsi la règle. Nous avons des craintes sur leur financement, mais nous constatons qu'un accord a pu être trouvé avec l'assurance maladie afin de définir leurs missions socles, et surtout leurs modalités de financement. Un doute demeure cependant en raison de la complexité bureaucratique qu'implique la mise en place de ces structures : elles ne doivent pas devenir des usines à gaz.

Enfin, l'ouverture automatique de l'espace numérique de santé et du dossier médical partagé dès 2021 devrait faciliter la dispensation des soins dès lors que l'interopérabilité sera réellement effective pour une meilleure coopération des praticiens, un meilleur suivi des patients et un véritable parcours de soins gradué. Les outils numériques doivent d'augmenter le temps médical disponible pour favoriser la relation soignant-soigné. À cet égard, la création du télésoin, complément de la télémedecine, permettra d'étendre les pratiques de soins à distance aux pharmaciens et aux auxiliaires médicaux.

En dépit de ces quelques avancées, des interrogations et des déceptions demeurent.

Nous sommes déçus de la suppression en CMP de la représentation parlementaire dans les instances de santé et de l'absence de prise en compte des spécificités territoriales dans la répartition des étudiants et des médecins.

Quant aux hôpitaux de proximité, un des éléments clefs du projet de loi, ils suscitent interrogations et déceptions. En effet, il s'agira d'hôpitaux sans service de chirurgie ni maternité, une menace de plus pour l'accès aux soins de nos concitoyens, en particulier ceux dont la mobilité est réduite ou qui vivent dans des territoires isolés. Leurs modalités d'organisation et de gouvernance seront déterminées par ordonnance, et leur financement est renvoyé au prochain PLFSS. Vous nous demandez donc, madame la ministre, de valider dès aujourd'hui des dispositifs dont la forme et les moyens ne seront révélés que demain. En première lecture, vous vous êtes engagée dans cet hémicycle à associer l'ensemble des groupes parlementaires à la rédaction de ces ordonnances. Qu'en est-il ? Dans quel délai cette nouvelle classification sera-t-elle opérationnelle ?

D'autres interrogations demeurent. (*Brouhaha sur divers bancs.*)

M. le président. Mes chers collègues, je vous prie de faire moins de bruit, car il sera bientôt impossible d'entendre l'oratrice. (*Approbations sur divers bancs.*)

Veuillez poursuivre, madame Dubié.

Mme Jeanine Dubié. Je reprends : d'autres interrogations demeurent. Je pense en particulier à la situation des praticiens à diplôme étranger hors Union européenne, les PADHUE : si leurs conditions de recrutement ont été améliorées, pourquoi avoir exclu les établissements médico-sociaux des établissements éligibles ?

Une telle disposition crée une inégalité de traitement entre ces praticiens, qui remplissent pourtant les conditions d'exercice.

Je pense également aux assistants médicaux, catégorie dont le financement vient tout juste d'être sécurisé, mais dont il reste à apprécier la réelle efficacité pour libérer du temps médical. Par ailleurs, pouvez-vous nous indiquer où en est le déploiement des 400 médecins généralistes dans les zones sous-dotées, première mesure du plan « ma santé 2022 », puisque leur recrutement est déjà engagé ?

En conclusion, quelques avancées, qui mettront plusieurs années à porter leurs fruits, ne régleront en rien la situation catastrophique des hôpitaux, tant en termes budgétaires qu'en matière de personnels soignants. Ceux-ci nous prennent chaque jour à témoin de leur épuisement et de leur découragement.

Assurer une tarification et un financement des hôpitaux couvrant les charges : voilà le sujet qu'il faut traiter. Or il est totalement absent de votre texte.

Pour toutes ces raisons, le groupe Libertés et territoires s'abstiendra donc majoritairement.

M. le président. La discussion générale est close.

TEXTE DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. J'appelle maintenant le texte de la commission mixte paritaire.

Conformément à l'article 113, alinéa 3, du règlement, je vais d'abord appeler l'Assemblée à statuer sur l'amendement dont je suis saisi par le Gouvernement.

La parole est donc à Mme la ministre pour soutenir l'amendement n° 1.

Mme Agnès Buzyn, ministre. Il s'agit simplement d'un amendement de coordination.

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

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Il est favorable.

(*L'amendement n° 1 est adopté.*)

VOTE SUR L'ENSEMBLE

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi, compte tenu du texte de la commission mixte paritaire, modifié par l'amendement que l'Assemblée vient d'adopter.

(*Il est procédé au scrutin.*)

M. le président. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	173
Nombre de suffrages exprimés	156
Majorité absolue	79
Pour l'adoption	138
contre	18

(*L'ensemble du projet de loi est adopté.*)(*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Agnès Buzyn, ministre. Mesdames et messieurs les députés, je vous remercie sincèrement pour la tenue des débats parlementaires pendant l'examen de ce projet de loi, ainsi que pour votre vote.

Je crois que notre système de santé a besoin de façon urgente de cette réforme : je serai donc à la tâche dès ce mois de juillet afin de la mettre en œuvre. Je vous remercie beaucoup. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à seize heures vingt, est reprise à seize heures vingt-cinq.*)

M. le président. La séance est reprise.

2

ORGANISATION DES COMMUNES NOUVELLES

Discussion d'une proposition de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires (n°s 1491, 2102).

PRÉSENTATION

M. le président. La parole est à M. le ministre chargé des collectivités territoriales.

M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales. Je tiens tout d'abord à vous féliciter, madame la rapporteure, pour le travail très approfondi que vous avez mené depuis l'adoption de cette proposition de loi au Sénat en décembre dernier. Je crois que ce texte est un bel exemple de coproduction parlementaire entre le Sénat et l'Assemblée nationale, qui a en outre bénéficié de la bienveillance naturelle du Gouvernement.

En effet, cette proposition de loi, initialement déposée par la sénatrice Françoise Gatel, dont je salue l'engagement sur le dossier des communes nouvelles, a évolué de manière très positive tout au long des débats parlementaires, et notamment, la semaine dernière encore, au sein de la commission des lois.

Je souhaite que cette méthode de coproduction serve de modèle pour le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui sera très

prochainement présenté en conseil des ministres avant d'être discuté dès la rentrée parlementaire au Sénat, puis à l'Assemblée nationale.

Nous avons donc là un texte équilibré qui, je l'espère, va pouvoir être adopté définitivement par le Sénat dans quelques jours et être mis en application très rapidement. Vous le savez, il est très attendu par les élus des communes nouvelles, car il apporte une série de réponses pragmatiques et de bon sens à différentes attentes ou à différentes difficultés rencontrées sur le terrain.

L'examen de cette proposition de loi me donne également l'occasion de rappeler l'importance prise par les communes nouvelles depuis 2015.

Après l'échec du dispositif Marcellin de 1971, les lois des 16 décembre 2010 et 16 mars 2015 ont permis un rapprochement des communes sur une base entièrement volontaire. Ce volontariat et cette liberté totale expliquent en très grande partie le succès de ce dispositif.

Au 1^{er} janvier 2019, nous comptons en effet près de 750 communes nouvelles, regroupant environ 2 500 communes et un peu plus de 2,4 millions d'habitants. Pour la première fois de notre histoire, la France compte désormais moins de 35 000 communes. Ce résultat a été obtenu sans aucune mesure de coercition.

Dans le cadre du Grand débat national, il ne s'est d'ailleurs pas passé une seule rencontre entre les maires et le Président de la République sans que les communes nouvelles ne soient saluées et mises à l'honneur par les acteurs de terrain. Il s'agit donc d'une réalité de plus en plus ancrée dans nos territoires, et qui fait consensus.

Françoise Gatel parle de révolution silencieuse, d'autres d'innovation territoriale : indépendamment de ces mots comme des concepts, il est certain que notre paysage territorial connaît une mutation profonde qui touche une partie toujours plus importante de la population.

Si le succès des communes nouvelles repose sur une démarche libre et volontaire, l'État accompagnera les communes qui veulent se regrouper. Nous le ferons pour une seule raison : les communes nouvelles restent des communes comme les autres, et nous entendons bien défendre le modèle communal, qui constitue et reste, depuis la Révolution française, l'entité républicaine historique de proximité.

M. Thierry Benoit. Très bien !

M. Sébastien Lecornu, ministre. De manière concrète, le Gouvernement avait, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2019, émis un avis favorable sur un amendement permettant de proroger la bonification de dotation globale de fonctionnement de 5 % pour toutes les communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2019 et le 1^{er} janvier 2021.

Je veux néanmoins être clair, car j'ai parfois entendu, ici ou là, certaines inquiétudes s'exprimer : l'État ne forcera jamais la main de quiconque. La création d'une commune nouvelle constitue à la fois un acte de liberté et une décision qui appelle la libre administration des élus et la confiance que nous leur portons dans leur choix d'une organisation territoriale optimisée.

Contrairement à d'autres pays, la France n'a pas fait et ne fera pas le choix de la fusion autoritaire : les communes nouvelles ne sont pas là pour faire disparaître le fait communal, bien au contraire.

Au cours des dernières années, certains territoires ont été particulièrement avant-gardistes en matière de communes nouvelles : je pense notamment aux départements du Nord-Ouest de la France comme le Maine-et-Loire, la Manche, l'Orne, le Calvados et l'Eure.

Mme Stella Dupont. Vive le Maine-et-Loire !

M. Jérôme Nury. Et l'Orne !

M. Sébastien Lecornu, ministre. Entrons à présent dans le détail de ce texte. Tout d'abord, plusieurs de ses dispositions auront des effets très concrets dès les prochaines élections municipales. Je pense à l'article 1^{er}, qui porte sur la composition du conseil municipal. L'objectif est simple : permettre aux communes nouvelles qui regroupent beaucoup de communes mais dont la population est relativement faible d'être mieux représentées.

Actuellement, au cours de la période transitoire, c'est-à-dire entre le premier et le second renouvellement, le conseil municipal est composé d'un nombre d'élus correspondant à celui de la strate démographique supérieure.

Or, dans certains cas, ce calcul a pour conséquence une chute considérable du nombre de conseillers municipaux. Prenons, pour nous en convaincre, l'exemple de Livarot-Pays-d'Auge, dans le Calvados : 22 communes fusionnées, une population totale de 6 552 habitants, 234 conseillers municipaux au début du processus contre 33 seulement après le premier renouvellement du conseil.

Le Sénat a proposé que le nombre de conseillers municipaux puisse, lorsque c'est plus avantageux, être équivalent au tiers des élus du conseil municipal de la commune nouvelle. Dans l'exemple de Livarot-Pays-d'Auge, on compterait ainsi 78 élus au lieu de 33.

En commission des lois de l'Assemblée, vous avez utilement enrichi ces dispositions en prévoyant que cette règle du tiers ne s'applique pas au conseil municipal sortant, mais à l'ensemble des conseillers municipaux initiaux. Vous avez également instauré un plafond global de 69 élus, afin d'éviter les assemblées pléthoriques.

Grâce à cette nouvelle règle, le nombre de conseillers municipaux dans la commune nouvelle de Vexin-sur-Epte, par exemple, connaîtrait une augmentation, passant de 49 élus à 57, soit le tiers de l'effectif de 2014. Cette demande, issue du terrain, a été formulée par de nombreux élus.

Je le rappelle : si nous acceptons ces dispositions, c'est précisément parce qu'elles sont transitoires, pour faciliter par la suite l'application du droit commun. Elles doivent donc demeurer transitoires au nom d'une nécessaire souplesse.

Je pense ensuite à l'article 2 relatif à la création d'un collège de maires. Cet article a beaucoup évolué au gré des débats parlementaires. Le texte initial prévoyait l'instauration d'une commission permanente, ce qui a suscité des débats juridiques longs mais justifiés. Le Sénat avait choisi de remplacer cette commission par un collège de maires doté de pouvoirs pouvant lui être délégués par le conseil municipal. Au Sénat, j'avais affirmé que la navette parlementaire nous laisserait du temps pour réfléchir à un autre dispositif.

Vous présenterez tout à l'heure, madame la rapporteure et monsieur le député Rebeyrotte, un amendement réécrivant l'article 2 afin de s'appuyer sur les conférences de maires, de les renforcer et de leur donner davantage de visibilité. Le renforcement de la conférence des maires, qui permettrait d'associer tous les maires délégués au processus de décision

sans priver le maire de ses pouvoirs propres, constitue à mes yeux un bon équilibre. Nous y reviendrons lors de l'examen des amendements.

S'agissant toujours des effets immédiats du texte, je pense également à l'article 3 qui traite de la complétude du conseil municipal. Cet article a le mérite de sécuriser le processus de création d'une commune nouvelle en évitant que la démission d'un conseiller municipal qui interviendrait entre l'arrêté de création et la nomination du maire de la commune nouvelle ébranle le projet dans son ensemble. Il permet également d'éviter qu'un élu isolé prenne éventuellement en otage un projet porté par une très forte majorité. Il s'agit là encore d'une mesure de terrain, pleine de bon sens.

Je songe enfin à l'article 5 portant sur la place des maires délégués dans l'ordre protocolaire du tableau. Cette mesure symbolique, mais d'importance, permettra aux maires délégués d'apparaître avant les adjoints dans l'ordre du tableau.

Ensuite, plusieurs dispositions donnent davantage de prévisibilité aux élus désireux de créer des communes nouvelles.

Il s'agit d'abord des articles 4 bis et 4 ter. La création d'une commune nouvelle n'est pas une décision anodine : elle peut avoir des conséquences en matière de fiscalité, de dotations, d'endettement, d'effectif... Or, comme le dit l'adage, un homme averti en vaut deux. Ces deux articles rendent ainsi obligatoire la présentation d'études d'impact avant que les conseils municipaux ne délibèrent ou que la population ne soit consultée.

J'en profite pour souligner que le projet de loi Engagement et proximité comprendra une disposition analogue pour les changements d'EPCI – établissements publics de coopération intercommunale : dans ce cas également, une commune doit connaître les conséquences, pour elle comme pour les autres, avant de s'engager.

Par ailleurs, l'article 6, qui porte sur les seuils, apporte de la souplesse. Lors de la création d'une commune nouvelle, des seuils prévus par la loi ou le règlement peuvent être franchis, ce qui implique parfois de nouvelles contraintes. Après une phase de concertation avec les différentes parties prenantes et un examen approfondi des dispositions, la commission des lois de l'Assemblée nationale a décidé de limiter cet article à la création de sites cinéraires et de centres médico-sociaux scolaires ainsi qu'à l'obligation de publier des bilans sur les émissions de gaz à effet de serre.

S'agissant de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains – loi SRU –, et après échange avec le ministre chargé de la ville et du logement Julien Denormandie, je peux affirmer que l'objectif initialement recherché dans le texte est satisfait.

Troisièmement, cette proposition de loi confère beaucoup plus de souplesse aux communes nouvelles et leur permet de s'organiser plus librement, par exemple grâce aux articles 7 et 10 concernant les suppressions d'annexes de mairies et de communes déléguées. Dans la mesure où il ne semble pas pertinent de figer dans la durée les annexes de mairie ou les communes déléguées, ces deux articles permettent au conseil municipal de la commune nouvelle, avec l'accord du maire délégué et éventuellement du conseil de la commune déléguée, de supprimer tout ou partie des communes déléguées ou des annexes. Cette mesure de souplesse et de liberté me semble bienvenue.

En outre, tous les conseils municipaux doivent-ils nécessairement avoir lieu au sein de la mairie centrale ? Je ne le crois pas. C'est pourquoi l'article 11 permet l'organisation de conseils municipaux dans les annexes de communes déléguées, avec une condition que j'avais mentionnée en séance publique au Sénat : celle d'informer la population quinze jours au préalable, car le conseil municipal doit rester un lieu libre, ouvert au public. La commission des lois a précisé ce point.

Je ne serais évidemment pas complet si je ne faisais pas un point précis sur le dispositif de commune-communauté, créé par l'article 4. Cet article constitue clairement un changement de paradigme, nous devons en avoir conscience, dès lors qu'il permet à une commune nouvelle constituée à l'échelle de son EPCI d'exercer aussi bien les compétences communales que les compétences intercommunales. Si ce dispositif existe déjà dans certains territoires, notamment insulaires, où les communes n'appartiennent à aucune intercommunalité, il constituerait une nouveauté sur le continent.

Nous ne devons pas avoir peur par principe de l'innovation territoriale, si elle répond au besoin légitime d'un territoire et de sa population tout en défendant, bien évidemment, l'intérêt général. La navette entre le Sénat et l'Assemblée nationale et les nombreux échanges qui ont eu lieu avec le Gouvernement ont permis de parvenir à une rédaction qui comprend plusieurs garde-fous. J'en mentionnerai deux.

Le premier est la protection des EPCI : la commune-communauté ne doit pas les détricoter.

M. Stéphane Baudu. Très bien !

M. Sébastien Lecornu, ministre. Aussi ne pourra-t-elle se constituer qu'à l'échelle d'une intercommunalité existante, et non des anciens EPCI qui ont fait l'objet de fusions. De plus, aucune disposition ne remet en cause les seuils minimums de population pour constituer une intercommunalité, notamment celui bien connu de 15 000 habitants.

Le deuxième garde-fou réside dans la légitimité démocratique. C'est l'un des apports de la commission des lois de l'Assemblée nationale : parce qu'il représente une décision structurante pour un territoire, le choix de rejoindre un autre EPCI ou de devenir une commune-communauté doit intervenir dès la création de la commune nouvelle, et s'exprimer très clairement.

Certains d'entre vous s'interrogent aussi sur les conséquences que cela aura, notamment en matière de calcul de la dotation globale de fonctionnement – DGF. Le droit actuel permet déjà à une commune nouvelle d'exercer les doubles compétences pendant un délai de deux ans avant de rejoindre un autre EPCI. Le mécanisme est alors simple : la dotation de compensation et la dotation d'intercommunalité de l'EPCI sont gelées et perçues par la commune nouvelle, au sein de la dotation forfaitaire de sa DGF, pendant trois ans. Les cas recensés par la direction générale des collectivités locales n'ont pas montré de difficultés spécifiques en la matière.

À la différence du droit actuel, la commune-communauté n'a pas vocation à rejoindre un autre EPCI. En s'inspirant de ce qui existe déjà, il faudra donc bâtir, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, un dispositif pérenne qui évite les potentiels effets d'aubaine de suroptimisation des dotations de l'État. Plusieurs options sont envisageables. Nous aurons l'occasion d'y revenir pendant la discussion de la loi de finances.

Mesdames et messieurs les députés, le Gouvernement est largement favorable à cette proposition de loi qui répond aux attentes des élus locaux désireux de créer des communes nouvelles dans les meilleures conditions. Au-delà de la discussion que nous allons avoir aujourd'hui, je souhaite que ce texte puisse aboutir le plus rapidement possible afin de donner de la lisibilité en vue des prochaines élections municipales et de permettre aux futurs élus de mieux appréhender leur mandat. *(Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODÈM. – M. Paul Molac applaudit également.)*

M. le président. La parole est à Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. La proposition de loi que nous examinons cet après-midi avait été déposée par notre collègue sénatrice d'Ille-et-Vilaine Françoise Gatel et des membres des groupes de l'Union centriste et Les Républicains, et rapportée par Agnès Canayer, sénatrice de Seine-Maritime. Elle a été adoptée par le Sénat le 11 décembre 2018. Elle a pour objet d'accompagner et d'encourager l'essor des communes nouvelles dans notre organisation territoriale, afin de participer au processus de modernisation de l'institution communale, qui mérite d'être conforté et facilité.

Pour répondre à l'émiettement communal dans un pays qui a longtemps compté plus de 36 000 communes, le législateur a mis en place deux outils : la coopération intercommunale et le regroupement dans des communes nouvelles.

Le regroupement de communes a été engagé, comme l'a indiqué M. le ministre, par la loi Marcellin de 1971, qui a permis la fusion des communes, avec un succès assez limité. C'est la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, complétée par la loi de 2015 dite loi Pélissard et Pires Beaune, qui a créé le régime actuel des communes nouvelles, dans le but de lancer une dynamique.

Depuis 2010, ce sont 2 508 communes qui se sont ainsi regroupées au sein de 774 communes nouvelles. Le phénomène touche désormais tous les territoires, ruraux et urbains, avec toutefois une nette prédominance pour le quart nord-ouest de la France. Dans mon département de Maine-et-Loire, cette dynamique est très forte.

La réussite des communes nouvelles sur ce territoire et le succès des fusions des communes nouvelles dépendent principalement de la volonté des élus locaux et des citoyens de travailler ensemble sur un même bassin de vie. Ma circonscription en est l'exemple : les élus locaux, en collaboration avec les citoyens, ont su mettre en place divers modèles d'innovation démocratique, concernant autant l'élaboration des projets de territoire que l'installation de conseils citoyens, et ce avec des démographies et de configurations différentes.

La population des communes nouvelles ainsi créées s'échelonne de quelques centaines à près de 130 000 habitants, à Annecy par exemple. La grande majorité de ces communes nouvelles est issue de la fusion de deux ou trois communes, mais on rencontre aussi des cas allant jusqu'à quinze ou vingt communes. Dans les Mayennes, sur mon territoire, six communes nouvelles sont composées de deux à onze communes historiques.

Il nous appartient d'encourager ce phénomène, car la création d'une commune nouvelle, lorsqu'elle répond à une volonté locale, permet de fédérer des énergies autour

de projets structurants et de rendre son dynamisme à la commune, cet échelon de proximité auquel nous sommes tous très attachés.

Cette proposition de loi entend lever certains freins à la constitution de communes nouvelles en apportant, quand cela s'avère nécessaire, de la souplesse supplémentaire à leur régime.

L'article 1^{er} a pour objet de rendre plus progressive la diminution du nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles. Après une fusion, le conseil municipal est généralement composé de l'addition de l'ensemble des conseillers municipaux – soit parfois 150 à 200 conseillers, voire plus. Dès le renouvellement suivant, ce nombre chute, en fonction de la taille de la commune, de 50 à 70 %, pour revenir ensuite dans le droit commun. Cela pose des problèmes de représentativité pour les communes déléguées les plus petites, qui voient leurs représentants disparaître.

L'article 1^{er} augmente donc sensiblement la taille de l'effectif transitoire du conseil municipal lors du premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle. Nous avons adopté en commission des lois, la semaine dernière, un amendement encadrant plus précisément la taille de cet effectif transitoire tel qu'il avait été adopté par le Sénat. Le nombre de conseillers municipaux a ainsi été plafonné à 69, afin de lutter contre les conseils municipaux pléthoriques. Cette dégressivité constitue la demande première des élus locaux.

L'article 2 a pour objet de permettre au conseil municipal, durant la période qui suit la création de la commune nouvelle et jusqu'à son premier renouvellement, de déléguer à un collège restreint certaines de ses compétences. L'objectif est de pallier les problèmes de gouvernance engendrés par la constitution d'un conseil à l'effectif pléthorique.

Nous avons supprimé cet article en commission, car il nous semblait aller trop loin en matière de délégation de compétences et risquait d'exclure un grand nombre de conseillers municipaux des processus de décision. Nous vous proposerons de le rétablir sous une forme plus souple, celle d'une conférence du maire et des maires délégués. Cette instance aura pour objet de leur donner un espace d'échange et de coordination.

L'article 4 veut dispenser une commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes membres d'une intercommunalité de l'obligation de se rattacher à un autre EPCI. Par définition, la commune nouvelle issue de cette fusion dispose de la taille suffisante pour assumer elle-même les compétences habituellement transférées au niveau intercommunal, et son périmètre est déjà censé être adapté à la carte des bassins de vie et des unités urbaines. Dispenser une telle commune de l'obligation de rejoindre une nouvelle intercommunalité est donc moins une entorse au principe de coopération que la reconnaissance de la fusion de communes comme aboutissement de la coopération intercommunale.

L'article 4 me semble donc aller dans le bon sens, et est soutenu par de nombreuses associations d'élus locaux. En commission, nous avons adopté un amendement de clarification qui prévoit, pour la création d'une telle commune, le recueil d'une majorité renforcée des deux tiers, représentant les deux tiers de la population. Il s'agit de s'assurer que la commune nouvelle se prononce en connaissance de cause sur son non-rattachement à l'EPCI.

L'article 6 prévoit de ne soumettre certaines communes nouvelles, pendant une période de trois ans suivant leur création, qu'à certaines des obligations prévues par la loi, en raison de leur taille, afin de lisser les effets de seuil résultant de leur création. En commission, nous avons exclu quelques obligations du champ de ces dérogations.

Quant aux autres dispositions de la proposition de loi, elles visent essentiellement à accorder davantage de souplesse au régime actuel des communes nouvelles, et à conserver ainsi le lien de proximité avec les communes historiques : entre autres, donner la possibilité de conserver au choix une ou plusieurs communes déléguées plutôt que toutes ou aucune ; selon le même schéma, conserver une ou plusieurs mairies annexes plutôt que toutes ou aucune ; tenir quelques réunions de conseil municipal dans une commune déléguée plutôt qu'au seul siège de la commune nouvelle.

Voilà, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons cet après-midi. Il ne s'agit pas de réécrire tout le régime des communes nouvelles ni de le réformer, mais de faciliter simplement sa mise en œuvre et de donner l'autonomie nécessaire aux maires, aux maires délégués et aux conseillers municipaux. Les communes nouvelles ne se font pas contre les communes, mais bien à partir de la volonté communale de travailler ensemble, de s'associer et de fédérer des projets de territoire.

Cette proposition de loi recueillera, je l'espère, un large assentiment de votre part, comme cela a été le cas en commission des lois la semaine dernière.

Avant d'entamer l'étude de ce texte, je tiens à saluer le travail de coconstruction que nous avons mené avec le Sénat et je remercie les sénatrices, le ministre et son cabinet, le responsable du texte, la rapporteure pour avis, l'administrateur et les collaborateurs pour leur investissement et leur accompagnement. Je vous remercie et vous invite à l'étude de ce texte. *(Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.)*

M. le président. La parole est à Mme Catherine Kamowski, rapporteure de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. *(Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.)*

Mme Catherine Kamowski. La proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, adoptée par le Sénat le 11 décembre 2018, a pour objectif de répondre à une nécessité pour notre pays et nos territoires : faciliter les regroupements de communes dans des communes nouvelles et inciter les communes à se regrouper, tout en assurant l'acceptabilité de ces regroupements par les habitants et par les élus.

La délégation aux collectivités territoriales s'est naturellement saisie de l'ensemble des articles de la proposition de loi, en raison de ses implications sur le dispositif des communes nouvelles et, plus largement, de son impact potentiel sur l'organisation du bloc communal.

Largement enrichie lors de son examen par le Sénat, cette proposition de loi comporte aujourd'hui quatorze articles qui proposent diverses dispositions tout à fait bienvenues visant à renforcer encore l'incitation à la création de communes nouvelles.

À ce stade de la discussion, je souhaite me concentrer sur la disposition centrale, qui est aussi la plus délicate : celle prévue à l'article 4, qui vise à permettre à une commune nouvelle créée sur le périmètre d'un établissement public intercommunal préexistant de ne pas rejoindre un nouvel EPCI et de constituer ce qu'il est convenu de nommer une commune-

communauté, c'est-à-dire une commune exerçant elle-même les compétences qui sont ailleurs, de droit ou facultativement, exercées par l'EPCI.

Au premier abord, il est délicat de juger si la possibilité pour une commune nouvelle de se constituer en commune-communauté est une bonne mesure. Au-delà des aspects purement techniques, et notamment des questions budgétaires et fiscales, la commune-communauté pose la question du but poursuivi par le législateur dans le mouvement de coopération intercommunale et de regroupement communal qu'il a amorcé il y a une dizaine d'années.

L'objectif final de ce mouvement est-il de développer l'intercommunalité et de faire en sorte que les communes coopèrent obligatoirement au sein d'un EPCI ? Dans ce cas, le concept de commune-communauté n'est pas à mon sens un objet pertinent.

Au contraire, si l'objectif qu'entend poursuivre le législateur est de s'assurer que les compétences relevant du bloc communal sont exercées par une entité d'une taille suffisante, alors peu importe que cette entité soit un EPCI constitué de communes formant un ensemble de 15 000 habitants ou une commune nouvelle créée sur le périmètre d'un ancien EPCI.

Après les auditions que j'ai menées et après avoir longuement discuté des différentes implications de la commune-communauté et de ses risques potentiels pour le fait intercommunal, je suis arrivée à la conviction que la commune-communauté, pour peu qu'elle soit suffisamment encadrée et n'aboutisse pas à un recul de la rationalisation de l'organisation du bloc communal, est un dispositif qui peut être approuvé.

En effet, les circonstances ont changé. La carte intercommunale est maintenant arrêtée et appliquée, et la possibilité de se constituer en commune-communauté apportera à notre sens un assouplissement bienvenu à une disposition de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République – loi NOTRe – qui peut, dans certains cas, constituer un frein au développement des communes nouvelles.

Si la commune-communauté peut être regardée comme un aboutissement de la coopération intercommunale, degré ultime de l'intégration, il faut cependant avoir une vision claire des incidences financières et fiscales de ce nouvel objet. Et c'est pourquoi la délégation demande au Gouvernement un rapport sur les conséquences financières et fiscales d'une telle opération.

Il ne s'agit pas de faire une étude de cas particuliers : nous souhaitons connaître la doctrine générale de l'État en matière de création de communes-communautés pour que les acteurs locaux puissent se prononcer de manière éclairée sur les conséquences financières, budgétaires et donc fiscales d'une telle fusion. Comme vous l'avez dit, monsieur le ministre, un homme averti en vaut deux, une collectivité territoriale aussi !

Le plus tôt, trois mois, serait le mieux, monsieur le ministre, afin que le Parlement puisse voter, lui aussi de manière éclairée, le projet de loi de finances pour 2020. Nous avons eu des discussions relativement animées en délégation à ce sujet et nul doute que certains de mes collègues vous interrogeront aussi sur cette question.

En dehors de ces remarques qui restent avant tout de précaution et de clarification, les membres de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation ont accueilli favorablement cette proposition de loi sénatoriale. *(Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.)*

MOTION DE REJET PRÉALABLE

M. le président. J'ai reçu de M. Jean-Luc Mélenchon et des membres du groupe La France insoumise une motion de rejet préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 5, du règlement.

La parole est à M. Jean-Luc Mélenchon.

M. Jean-Luc Mélenchon. Je me présente à cette tribune fort d'une expérience, il est vrai maintenant un peu lointaine, d'élu local, majoritaire, et d'élu départemental un coup dans l'opposition, un coup dans la majorité – enfin, assez instruit de la vie locale pour avoir pris l'habitude de la permanence de certains discours et des conclusions que je vois d'année en année, je peux même dire dans mon cas de décennie en décennie, se confirmer.

D'abord, cette manie de répéter tout le temps que 36 000 communes, c'est trop. Ah bon? Pourquoi? Personne ne nous a jamais dit pourquoi 36 000 communes, c'était trop! J'ai presque envie de vous dire que ce n'est pas assez, et dans un instant je m'expliquerai.

Ensuite, on entend dorénavant parler de territoires. C'est devenu un mot commun de tous les discours. Mais les élus républicains autrefois ne prétendaient pas représenter des territoires! Ils représentaient des populations, et ce depuis l'origine révolutionnaire de la commune – je parle de la Révolution de 1789, mais dans un instant je remonterai un peu plus en arrière. La question de la commune ne s'est jamais présentée autrement que comme la possibilité pour des populations de prendre des décisions d'intérêt général communes.

J'ai donc vu avancer, progresser, sous couleur de modernité, d'efficacité – bien sûr, toujours – et que sais-je encore, l'idée selon laquelle la commune était un échelon insuffisant et qu'il fallait à toute force la regrouper avec d'autres : pour qu'il y ait moins de communes, pour qu'on puisse avoir les budgets suffisants... Mais jamais on ne pose la question dans l'autre sens, pour savoir précisément pourquoi ces budgets ne sont pas suffisants et ce qui empêche une commune de coopérer avec une autre.

Quand, à quel moment a-t-il existé un dispositif légal interdisant à une commune de coopérer avec une autre? Au contraire, l'intercommunalité a constitué une souplesse initiale formidable! Il était possible de créer un syndicat intercommunal de ramassage des ordures d'un côté, avec certains, et de créer un syndicat de l'eau avec d'autres, en fonction du bassin versant, etc.

Par conséquent, de grâce, ne figeons pas le débat en plaçant d'un côté les conservateurs qui ne rêvent que du passé et de l'autre les modernes qui, eux, savent comment gérer de manière dynamique le territoire. Ce n'est pas vrai.

Il y a des projets qui sont à l'œuvre de longue main, et qu'il faut assumer pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire des projets idéologiques. Moi, je ne prétends pas répondre à une pure rationalité dans mes choix : je réponds à une préoccupation, à un objectif, à une philosophie de la vie dans la cité.

De même, ce qui est en train de se mettre en place correspond à une philosophie de la vie dans la cité, que vous avez, monsieur le ministre, résumée parfaitement à l'Assemblée nationale, en une seule phrase qui tue le match, en quelque sorte. Vous avez déclaré : « Aujourd'hui, nous souhaitons franchir une étape supplémentaire en brisant le

carcan uniforme hérité de la Révolution. » Le Président de la République l'a dit lui-même : « Nous souhaitons faire du sur-mesure, c'est-à-dire créer un droit à la différence. »

Monsieur le ministre, nous connaissons bien ceux qui excipent du droit à la différence et nous les avons toujours mis en garde sur le fait que le droit à la différence finit toujours dans la différence des droits. Nous ne connaissons presque pas d'exceptions à cette règle et, une fois de plus, ce sera le cas ici.

Méthodiquement, loi après loi, sous tous les gouvernements – le vôtre n'est pas plus coupable dans ce domaine que d'autres par le passé – nous avons vu défendre ce droit à la différence, parfois même sous les couleurs flamboyantes d'un girondinisme inventé.

Car la Gironde ne s'est jamais appelée elle-même Gironde à l'époque! Elle était brissotine, c'est-à-dire de droite. Elle n'a jamais été fédéraliste, ni pour les communes. Ce sont les Jacobins qui ont au contraire développé les libertés communales, jusqu'à l'absurde, je ne peux pas m'empêcher de vous le dire : décider qu'une loi ne s'applique pas si un tiers des départements s'y oppose, on fait mieux comme centralisation!

Souvent, le jacobinisme a été confondu avec les lois de Napoléon, mais cela n'a rien à voir! D'un côté, il s'agit de la Révolution et de l'intervention du peuple souverain, de l'autre il s'agit de l'autorité du tyran – car il faut bien l'appeler par son nom : quand on gouverne sans assemblée, c'est que l'on est un tyran.

Méthodiquement, donc, nous avons vu défendre dans notre pays tout ce qui pouvait pousser à ce droit à la différence. Évidemment, ce droit à la différence aboutit à des différences de droits, c'est-à-dire à des lois locales qui ne sont que la version moderne de la coutume et de la tradition – toutes choses qui peuvent être charmantes dans certains domaines, mais qui sont abominables au plan de la loi.

Car la Révolution a introduit une nouveauté dans l'histoire : la loi est la même pour tous et s'applique de la même manière à tous, parce que nous en délibérons tous. C'est une grande rupture dans l'histoire législative du pays. Ce n'est pas rien de revenir là-dessus!

Avouez-le : votre projet, et je ne vous en fais pas le reproche autrement que pour vous dire que je n'en suis pas d'accord, c'est la différenciation! Vous avez inventé un nouveau concept. Nous autres, jacobins de gauche, nous avons inventé la décentralisation. La décentralisation n'est pas la différenciation. Ce n'est pas le même principe politique qui est à l'œuvre dans les deux cas. La différenciation consiste à créer du droit local différent d'un endroit à l'autre. Et vous avez commencé à le faire!

Le traité d'Aix-la-Chapelle a ainsi permis l'existence de communautés. Nous avons commencé d'ailleurs dans cette assemblée à en fixer une pour l'Alsace, qui ne s'inscrit plus tout à fait dans le cadre de la loi une et indivisible.

Pourquoi faut-il que la loi soit une et indivisible? Parce que c'est la condition de l'existence de la République. La République une et indivisible n'est pas qu'une affaire de frontières! Bien sûr que c'est une affaire de frontières – mal en prenne à ceux qui y toucheraient – mais c'est surtout une idée politique. La République est une et indivisible parce que la loi est une et indivisible et que la seule communauté reconnue en République est la communauté légale.

Nous avons toujours soutenu ce point de vue contre tous ceux qui prétendaient le contraire et créaient des droits communautaires. Évidemment, un « droit local », cela fait moins barbare, moins obscur et moins sombre qu'un « droit communautaire ». Mais c'est la même chose : tout ce qui rompt l'unité de la loi ouvre sur un communautarisme. Et tous les communautarismes finissent inéluctablement dans la même ornière, qui est celle de l'ethnicisme.

Cela consiste à s'inventer des raisons locales naturelles de ne pas faire comme le voisin : soit parce qu'on ne parle pas tout à fait la même langue, soit parce que les coutumes ne sont pas les mêmes, etc. Vous ne trouverez jamais de justification suffisante pour l'efficacité de l'action commune autrement que dans ce type d'exaltation de la différence entre les gens.

Ce n'est pas un petit point, monsieur le ministre.

Bien sûr, je pourrais, comme d'autres le feront – et ils auront raison – examiner de plus près telle ou telle gargouille du nouveau mâchicoulis qui a été inventé aujourd'hui. Car j'ai noté que ceux qui vont protestant contre le mille-feuille administratif sont souvent ceux qui le regarnissent, et pas qu'un peu : à une structure s'en ajoute une autre, puis une autre qui cumule les structures précédentes, ou les annule mais permet qu'elles demeurent... Ici, naturellement, nous en avons pour notre compte.

Mais ce n'est pas de cela que je veux parler dans la motion de rejet – dans la motion de renvoi en commission et dans la discussion générale, on verra. Dans la motion de rejet, je veux parler de la philosophie politique républicaine initiale, et vous dire pourquoi nous rejetons absolument et totalement cette idée.

Nous ne croyons pas non plus que ce soit un hasard si toutes les tentatives de passage en force ont échoué dans le passé. Chaque fois qu'on a voulu regrouper de force, on n'est arrivé à rien. Mais on a connu des épisodes du plus haut folklore féodal, au moment des agglomérations. J'étais concerné, à l'époque, et j'ai vu comment cela se passait ; comment, sous prétexte de logique territoriale, des seigneurs féodaux, ici socialistes – j'en étais –, là de droite, s'arrangeaient entre eux : « Passe-moi telle commune, celle-là ira là, cette autre n'ira pas là... » Et le préfet, à la fin, flanquait des coups de tampon sur tout ça, ou poussait les uns et les autres à se regrouper !

De loin, on expliquait aux citoyens que c'était la rationalité de l'organisation du territoire. C'est faux. Cela n'a jamais été le cas. Je ne l'ai jamais vu.

La protestation, dans le cas qui m'occupe à cet instant, est donc fondamentalement politique. Je veux la faire aller aussi loin qu'elle doit aller pour être bien comprise.

Les communes sont le socle de la liberté des Français. À l'époque où l'on considérait que la principale richesse était la terre, elles bénéficiaient de chartes de toutes sortes, qui donnaient des libertés à ceux qui y vivaient. Au départ, elles ont été laborieusement construites. C'était parfois des assemblées communales qui avaient été concédées, ou plutôt, le plus souvent, arrachées. C'est par exemple le cas de Marseille, où tout a commencé avec une assemblée des métiers. « Métier vaut noblesse », disait-on. Tous ceux qui pratiquaient un métier, sans même devoir appartenir à une corporation, avaient le droit d'élire des représentants. Pour quoi faire ? Pour contrôler l'impôt, évidemment. Et pourquoi contrôler l'impôt ? Pour veiller à l'usage que l'on en faisait. Depuis le début, à la racine de la démocratie, il y a donc la volonté de contrôler l'usage du bien commun.

Ce que je suis en train de dire vaut dans sa généralité. Je viens de donner l'exemple de Marseille – « métier vaut noblesse » – où la citoyenneté existait comme base du pouvoir commun. Mais ce n'est pas vrai partout. À ce sujet, je voudrais souligner, une fois de plus, une différence qui éclaire la suite de l'histoire.

La vraie frontière culturelle qui coupe l'Europe n'est pas la frontière des langues, ni celle des religions : c'est les *limes* de l'empire romain. D'un côté, la cité, dont le souvenir est suffisamment fort pour irriguer toute la municipalisation de la vie italienne et, par suite, celle de la France – convenons d'appeler France le territoire de l'époque, vers l'an 1 000. C'est sur cette base que se reconstituent les assemblées citoyennes.

Mais de l'autre côté des *limes*, c'est un autre modèle : celui de la horde, de la tribu – soit dit sans aucune connotation péjorative. Ce sont d'autres traditions. Là prévaut le droit du sang, tandis que de notre côté – je m'y inclis, Méditerranéen que je suis – prévaut le droit du sol : « Tu es là, tu as le droit de décider ; peu importe qui est ton père, qui est ta mère, d'où ils venaient ou qui tu es. Puisque tu es là, tu as un droit égal à celui des autres à décider. »

Voilà ce qui a été l'élément fondamental de l'inspiration républicaine, dans le temps long, très long, très très long, jusqu'à la grande révolution, dont beaucoup d'épisodes sont en quelque sorte cachés par l'histoire. On croit que la grande révolution a été une sorte de mouvement spontané vers une centralisation induite par la destruction de la monarchie et de tout l'ancien régime, avec ses salmigondis, ses tartifouillis de baillages, de sénéchaussées et que sais-je encore, bref cette organisation du territoire confuse permettant tous les abus et la juxtaposition de tous les pouvoirs excessifs.

Non, ce n'est pas cela. Dès l'instant fondateur de la révolution est apparu un phénomène nouveau : ce que l'on appelle les fédérations. Dès l'été 1789, à la suite de la Grande peur – l'événement compte peu –, se constituent des milices bourgeoises pour résister à d'improbables invasions de brigands qui n'ont d'ailleurs jamais eu lieu, mais qui ont conduit directement à l'émergence d'un pouvoir populaire, tel qu'il était à l'époque, pour contrôler ce qui se passait.

Le premier 14 juillet, c'est la Fête de la Fédération : la réponse apportée à un processus qui venait du terrain, à une volonté de contrôler localement ce que l'on faisait. C'était forcément à taille humaine : il fallait que les gens puissent se connaître, il fallait qu'ils puissent se reconnaître.

Durant le processus révolutionnaire de 1789, cette assemblée a été régulièrement envahie par les sections de Paris ; nous avons d'ailleurs ici un tableau – le seul, je ne sais pas pourquoi, qui représente la Révolution – où l'on voit M. Drouet menacer le président de séance de l'époque. On a fini par croire qu'il s'agissait d'invasions populaires sans autre fondement que ce que l'on appelle les émotions. Pas du tout : elles avaient un fondement politique, la tenue des sections de Paris. La sans-culotterie parisienne, c'était l'assemblée de ceux qui se réunissaient localement. Si bien qu'en 1793 a eu lieu une tentative de créer, à la place de la république telle que la concevaient ceux qui siégeaient, une république qui aurait été une fédération des communes.

C'est dire l'ancrage profond de cette volonté dans notre histoire, et, permettez qu'un homme de ma famille politique vous le rappelle, un ancrage révolutionnaire. Depuis le début, la volonté des populations de contrôler elles-mêmes leur destin est passée par la forme révolutionnaire de la

commune. C'est ainsi. C'est pourquoi nous nous en sentons héritiers et récusons tout ce qui pourrait, d'une façon ou d'une autre, écarter cette source d'inspiration.

Monsieur le ministre, nous ne croyons pas en la nouvelle formule, qui regroupe dorénavant, paraît-il, 2,4 millions d'habitants. Nous sommes 65 millions, je suis obligé de vous le rappeler, donc ce n'est rien !

Auparavant, on a essayé de nous tordre les bras, ça n'a rien donné. Finalement, on a trouvé plus subtil : réduire les fonds, jusqu'à ce que, exsangues, les petites communes finissent par se rendre, par dire « on n'en peut plus, alors voyons cela ».

Ça n'a évidemment pas été le cas de la commune de Serre-les-Sapins, dans le Jura, qui, elle, avait du mal à dépenser son budget tous les ans. Une sorte de Koweït vert... Mais bon, ces cas sont rares dans notre pays. Eh oui, Serre-les-Sapins a une forêt formidable, si bien qu'à l'époque – je ne sais pas aujourd'hui – on achetait une année des frigos pour tout le monde, l'année d'après, des machines à laver...

Mais tout de même, c'est un cas extraordinaire. Ailleurs, c'est l'inverse : les petites communes se demandent comment changer les canalisations quand elles ont une régie publique de l'eau, comment entretenir leurs trottoirs, comment maintenir le bâtiment communal. Ne me dites pas que ce n'est pas vrai, c'est exactement comme ça que ça se passe !

Quand j'apprends, avec surprise, que l'on trouve 150 maires d'accord pour fermer leur école communale, l'élu local que j'ai été se demande comment une chose pareille est possible. Mais il suffit de leur téléphoner et de le leur demander : ce n'est pas qu'ils trouvent que c'est beaucoup plus sympathique de mettre des enfants dans un autobus, c'est tout simplement qu'ils n'arrivent pas à payer le bâtiment communal ! Simplement le bâtiment !

Et voilà comment des élus locaux peuvent accepter de fermer des écoles, alors que, citoyens comme les autres, ils savent parfaitement que la fin de l'école, c'est le début de la fin de bien d'autres choses dans la vie locale.

Là, c'est pareil : des gens étranglés finissent par céder et dire « Puisque vous nous dites que la dotation augmentera de 5 % si on se met avec les autres, allons-y, parce qu'autrement, on ne sait plus comment faire. » Ils ne savent plus comment faire !

La preuve, c'est que 60 % des maires n'ont pas l'intention de se représenter. C'est dire que, petit à petit, la liberté qui a été à l'origine de la démocratie, liberté enracinée dans des coutumes, des habitudes très anciennes – voilà deux siècles que l'on a créé ces communes – est en train de mourir, de s'étouffer.

Bien sûr, il reste ces personnes parfaites qui se sont engagées dans les conseils municipaux, quelle que soit leur couleur politique : engagées à fond, réquisitionnables nuit et jour, au service de leur population, et qui n'en peuvent plus ; qui sont souvent rendues responsables d'à peu près tout – quand ce n'est pas sur les députés que l'on tombe, c'est sur les conseillers municipaux ! On leur demande tout et n'importe quoi, sur quelque sujet que ce soit. C'est un véritable apostolat et, pour certains, ça finit par tourner au monacat. Ils y consacrent toute leur vie, nuit et jour.

M. Pierre Cordier. C'est vrai !

M. Jean-René Cazeneuve. On est un peu loin du texte...

M. Jean-Luc Mélenchon. L'argument d'efficacité finit bien sûr par porter, quand les communes n'ont plus les moyens. Mais revenons au point de départ et voyons comment cette liberté a été asphyxiée. Voilà pourquoi nous demandons le rejet.

M. Hervé Saulignac. On n'a pas bien compris...

M. Jean-Luc Mélenchon. Sous couvert d'efficacité et de bonne gestion des territoires, on oublie ce qui sera la conséquence normale de ces mesures : la mauvaise gestion des populations par elles-mêmes. Trente-six mille communes, ce n'est pas trop si elles peuvent vivre. Trente-six mille communes, c'est bien, et ce n'est même pas assez si cela ne garantit pas à toute la population la possibilité d'intervenir dans ses affaires.

La France n'a pas été faible parce qu'elle avait beaucoup de communes, malgré les épreuves qu'elle a dû surmonter. Ses 36 000 communes ont été le moyen d'enraciner l'unité nationale dans l'unité de la loi.

Ce qui se dessine, c'est qu'en faisant exploser le territoire, en créant ce droit à différenciation, on créera autre chose. Ce ne sera plus le même État. Vous avez le droit d'en être partisans, chers collègues, et de l'assumer. Mais entendez ceux qui vous disent qu'ils s'y opposent pour des raisons de philosophie politique, au nom de leur conception de la République.

M. Jean-René Cazeneuve. Le rapport avec le texte ?

M. Jean-Luc Mélenchon. Le droit à la différenciation, c'est la fin d'une certaine idée de la République. On peut dire qu'elle est dépassée, mais croyez-vous que nous ne voyons pas ce vers quoi nous allons ? Ce système, on le connaît. Il favorise évidemment un certain modèle économique : celui qui vit de la différence, et dont elle est la raison d'être. Il prospère sur ces différences. Vous verrez que l'on commencera par cette forme de différence, puis que l'on arrivera à des différences dans l'application du code du travail, puis à des lois particulières. (*Exclamations sur les bancs du groupe LaREM.*)

Il ne faut pas dire cela n'arrivera pas : si, cela arrivera, parce que c'est dans le code génétique du droit à la différenciation ! C'est cela qui est prévu.

Sur ce sujet, nous ne sommes pas d'accord avec nombre de nos collègues. Je suis d'avis que, lorsqu'on doit constater que la différence est inscrite dans la réalité, et non dans la volonté du législateur, il faut en prendre pleinement conscience et l'accepter, y compris contre ses propres sentiments et ses propres convictions.

C'est ainsi par exemple que, contrairement à vous, qui prônez ici la différenciation, je suis favorable à l'application de l'article 74 de la Constitution à la Corse.

M. Paul Molac. Ce serait une excellente chose !

M. Jean-Luc Mélenchon. Je ne le dis pas de gaieté de cœur parce que, selon ma vision des choses, nous formons une seule et même communauté nationale. Mais j'ai compris que, quand trois députés sur quatre sont indépendantistes, quand la collectivité locale est autonomiste, il faut entendre le message et partir, parce que la France n'est pas une camisole de force. La France ne s'impose pas à ses propres citoyens, elle résulte de ses citoyens, de ce qu'ils sont. Dans ce cas précis, il faut partir de cette réalité.

Mais ce n'est pas de cela que nous parlons ici, mais de collectivités que l'on va regrouper, à mon avis de force, alors que rien dans notre histoire, rien dans ces régions, rien dans ces populations ne pousse à une telle différenciation, sinon la volonté de les y conduire.

La France comme république, la France comme idée d'unité de la population fondée sur l'unité de la loi – l'unité de la loi procédant du fait qu'elle est le résultat de la volonté commune –, cette France-là se dissout dans la différenciation.

D'autres modèles existent, par exemple chez nos voisins allemands, qui ont des Länder et des pouvoirs locaux extrêmement forts. Cela signifie que ce modèle convient aux Allemands, sans doute. Je soutiens que cela ne convient pas à ce qu'est notre patrie. Et là, nous touchons à l'échelon de base de son auto-organisation.

Voilà les raisons pour lesquelles, au nom du droit du sol, au nom de l'unité de la loi et de l'organisation du territoire, dans un pays dans lequel personne ne semble conscient de l'importance des changements que l'unité administrative a déjà connus, nous sommes en droit de nous demander s'il faut continuer à pousser devant soi des trouvailles et des inventions sans s'interroger sur le résultat global.

La France est-elle vraiment une et indivisible avec les statuts de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française ? L'unité et l'indivisibilité de la France demeurent, mais pas celles de ses structures !

M. Paul Molac. Très juste.

M. Jean-Luc Mélenchon. La Polynésie est dotée d'un gouvernement exerçant des responsabilités régaliennes, qui lui ont été spécialement attribuées.

Je vous dis cela pour susciter la réflexion et vous obliger à prendre conscience de ce que nous ne parlons pas seulement d'efficacité et d'organisation administrative. Nous discutons de ce qui fait la patrie.

Si, dès l'an 1000 ou 1200, en France, des communes commencent à se constituer, ce qui n'est pas le cas ailleurs...

M. Pierre Cordier. Autour des paroisses !

M. Jean-Luc Mélenchon. Bien sûr, mais la Révolution rompt ensuite avec la paroisse. On trouve dans ses textes législatifs : « les municipalités actuellement subsistantes en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté, sous le titre d'hôtel de ville, mairies, échevinats, consulats, et généralement sous quelque titre et qualification que ce soit, sont supprimées et abolies, et cependant les officiers municipaux actuellement en service, continueront leurs fonctions jusqu'à ce qu'ils aient été remplacés. »

Certains esprits dans l'assemblée révolutionnaire s'inquiétaient : « Quoi, vous allez créer des communes, vous allez découper le territoire en petits morceaux ? Ce n'est pas du tout notre conception de l'unité de la loi ! » Heureusement, les Jacobins protestent – il faudrait plutôt en faire crédit à Mirabeau, car les Jacobins ne sont pas encore constitués. Mais si Mirabeau soutient cette volonté communale, ce n'est pas parce qu'il a un rêve abstrait d'organisation administrative du territoire, c'est parce qu'il sait que la démocratie, la République et la Révolution s'enracinent dans cette volonté de mobilisation locale. Ce fut le cas, la Fête de la Fédération en témoigne.

Je ne me donne que peu de chances de vous convaincre. *(Rires)*

M. Sébastien Lecornu, ministre. Vous avez tort !

M. Pierre Cordier. Quelle lucidité !

M. Jean-Luc Mélenchon. Mais j'ai le devoir d'essayer. C'est le rôle d'une assemblée et d'un Parlement que de parler. Heureusement, nous ne sommes pas tous du même avis. C'est pourquoi nous formons une démocratie.

Bien sûr, la décision qui sera prise s'imposera à tous, mais la décision seulement, pas son contenu, ni l'idéologie qu'elle porte. Celle-ci ne s'imposera jamais, en tout cas, pas à des gens comme moi. Je ne suis pas favorable à ce que vous appelez le girondinisme, lequel est une invention. Le Président de la République a évoqué un pacte girondin. J'ai déjà eu l'occasion de lui dire que cela n'existait que dans un mauvais livre d'histoire qu'il aurait lu : il n'y a jamais eu de Girondins dans ce pays, c'est une invention du XIX^e siècle. Le pacte girondin, cela n'existe pas : c'est soit l'unité de la patrie, soit une autre idée de la manière dont ladite patrie peut fonctionner.

Je ne crois pas à une France fédérale.

M. Jean-René Cazeneuve. Mais ce n'est pas dans le texte ! Hors sujet !

M. Jean-Luc Mélenchon. Je veux bien y réfléchir mais je ne veux pas que nous aboutissions à une organisation de ce type sans nous en être rendu compte. Je ne veux pas que nous découvriions qu'à force de multiplier les structures, d'unité administrative et d'unité de la loi il n'y a plus dans la patrie. *(Mme Bénédicte Taurine et M. Stéphane Peu applaudissent.)*

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

M. Sébastien Lecornu, ministre. À mon tour, je vais m'efforcer de vous convaincre, monsieur le président Mélenchon. Je partage, comme la majorité des parlementaires présents, votre amour pour la commune, tout simplement parce que la commune, c'est la République.

Vous avez oublié le grand frère de la commune dans la fameuse loi du 11 novembre 1789 que vous avez rappelée à l'instant, le département. Cette loi a été rapidement suivie d'une autre...

M. Jean-Luc Mélenchon. Celle de décembre.

M. Sébastien Lecornu, ministre. ...en décembre de la même année. En trois grands moments dans notre République, il a été question de la commune : à la fin de l'année 1789 ; dans la loi de 1884 qui scelle le caractère démocratique de la commune, en même temps qu'elle affirme le principe de gratuité ; et dans la Constitution de 1958, dans laquelle la commune est inscrite.

Pour en revenir au département, vous avez été conseiller général de l'Essonne, il y a très longtemps avez-vous dit – vous vous faites du mal car ce n'est pas si vrai. Puisque vos souvenirs sont assez frais dans votre esprit, je vous assure que ce texte ne vient absolument pas nier le caractère fondamental de la commune. Bien au contraire, il célèbre la commune comme entité républicaine de base et de proximité. Ce texte ne fait que donner des facilités aux élus locaux, élus démocratiquement, pour se rassembler sur un territoire donné, sans intervention particulière de l'État ou du législateur.

Je le dis, pour avoir été moi aussi un jeune maire et un jeune président de conseil départemental : ...

M. Pierre Cordier. Il y a longtemps ! *(Sourires.)*

M. Sébastien Lecornu, ministre. ...l'intercommunalité brutale issue de la loi NOTRe a davantage abîmé le fait communal, par certains aspects, que la commune nouvelle.

M. Jérôme Nury. Tout à fait !

M. Sébastien Lecornu, ministre. La commune nouvelle n'est jamais qu'un rassemblement de communes ; certes, sa création a demandé des mesures transitoires, nous allons en débattre, car quatre, cinq ou six communes ne peuvent pas du jour au lendemain se réunir d'un coup de baguette magique. Mais la commune nouvelle est la célébration de la commune républicaine.

Le projet de loi Engagement et proximité que je présenterai en conseil des ministres avant la fin du mois et qui vous sera soumis à l'automne comportera des mesures destinées à infléchir ce mouvement, vieux de cinq, dix ou vingt ans, je ne sais pas le dater moi-même, qui a organisé une concurrence à la commune. Ce mouvement, rejoint par des intellectuels, des think tanks peut-être trop libéraux, des parlementaires, des ministres, a aimé le gigantisme : il fallait des grands cantons, des grandes intercommunalités, des grandes régions. Mais ce qui est immense ne fait pas forcément partie de l'identité de notre pays.

Je vous réponds très clairement et droit dans les yeux, monsieur Mélenchon : le Gouvernement n'a pas de projet visant à diminuer drastiquement le nombre de communes.

M. Jean-René Cazeneuve. Bien sûr !

M. Sébastien Lecornu, ministre. De 36 000 il y a peu, les communes sont, selon le dernier comptage, au nombre de 34 900 environ. Pour revenir à cette période à laquelle vous et moi portons un grand intérêt de la fin du XVIII^e siècle et de la Révolution française, c'est en partant des paroisses – vous avez raison monsieur Cordier – des communautés de paroisses ou des paroisses fiscales qu'on a abouti à 40 000 communes. Nous restons donc dans la même épure.

Le Gouvernement n'a pas l'intention de réduire le nombre de communes dans notre pays. Inversement, il a la volonté – j'imagine comme une majorité de députés dans cet hémicycle – de doter d'outils les élus qui décident souverainement, dans leur territoire, d'organiser les choses un peu différemment, notamment parce que la vie en 2019 en France n'est pas forcément celle du siècle dernier.

Ensuite, monsieur le président Mélenchon, vous avez ouvert un autre débat, sans lien selon moi – mais je comprends que vous ayez voulu profiter de la tribune qui vous était offerte. Il s'agit de la différenciation territoriale. Je dois reconnaître que vous avez posé les termes de ce débat.

Vous avez fait appel à une valeur qui est cardinale dans votre identité politique : l'égalité. Vous me permettez de rappeler qu'on peut aussi être républicain en aimant la liberté. L'une et l'autre sont des valeurs importantes qui gouvernent l'organisation des pouvoirs publics dans notre pays. Je ne veux pas dire dans l'enceinte de l'Assemblée nationale que liberté et égalité sont deux valeurs potentiellement concurrentes. Pourtant, nous le savons très bien, ce sujet est devant nous.

Affirmer le principe d'égalité comme pour mieux contenir des envies locales de voir reconnaître une forme de différenciation dans les faits, dans le quotidien de nos concitoyens, ne produira à mon avis pas les effets que vous escomptez. Dans votre intervention, vous concédez qu'en Corse, il a bien fallu différencier et vous reconnaissez devoir vous rendre à la même évidence s'agissant de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française. Dans les départements et régions d'outre-mer, la différenciation est de plus en plus fréquente. Chaque projet de loi que l'Assemblée nationale est appelée à voter comporte d'ailleurs un titre relatif à son application outre-

mer. Que voulez-vous, une route en Guyane, département français grand comme le Portugal, ne peut pas être soumise aux mêmes règles que dans mon département de l'Eure !

Mais ce n'est pas le débat qui nous occupe aujourd'hui. Ce sujet trouvera sa place dans la révision constitutionnelle : un beau débat républicain devra être mené sur la manière de reconnaître davantage de libertés locales, parce que le corps social le réclame. Faut-il dire oui à tout ce que le corps social demande ? Je ne le sais pas. Mais, ce n'est pas à vous, monsieur Mélenchon, que je vais apprendre qu'il faut savoir écouter le peuple.

Le peuple réclame aussi une possibilité de s'organiser plus librement. Comme vous, je ne crois pas à une organisation fédérale pour notre pays...

M. Paul Molac. Dommage !

M. Sébastien Lecornu, ministre. ...parce que je crois à l'État nation. D'ailleurs, si on regarde de près l'histoire de notre pays, l'État a précédé la nation.

Bref, la différenciation devra donner lieu à un débat précis. C'est une innovation à laquelle le Président de la République tient, et il a raison, mais elle ne doit pas être appliquée n'importe comment.

Quoi qu'il en soit, vous proposez de rejeter, presque d'un revers de main, le texte de Mme Gatel. Ce n'est pas très aimable pour elle, car elle a travaillé avec beaucoup d'acharnement à élaborer des propositions concrètes pour aider les maires des communes nouvelles.

Si je ne vous ai pas complètement convaincu monsieur le président Mélenchon, vous pourriez peut-être vous-même voter contre votre motion de rejet, ce qui nous permettrait d'engager la discussion. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, MODEM et UDI-I.*)

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Stéphane Peu.

M. Stéphane Peu. J'ai beaucoup apprécié les explications et la pédagogie de Jean-Luc Mélenchon dans sa motion de rejet et j'ai également apprécié la qualité de la réponse du ministre. Ceci étant dit... (*Sourires*), le groupe GDR votera la motion de rejet.

Je ne reprendrai pas l'ensemble des arguments développés par Jean-Luc Mélenchon, que je partage. Mais lorsque vous dites que le regroupement résulte d'une décision souveraine des communes et de leurs élus, ce n'est pas vraiment conforme à la réalité. En effet, dans bien des cas, cette décision est contrainte par l'environnement financier : à cause des baisses de dotations, les communes sont obligées pour s'en sortir de se tourner vers le regroupement. Leur choix n'est donc pas toujours libre.

Par ailleurs, le regroupement peut intervenir sans associer la population. Certaines communes nouvelles ont été créées par décision du conseil municipal sans que la question ait été soumise au débat ni au vote des habitants. Cela pose un problème démocratique majeur.

Enfin, et Jean-Luc Mélenchon l'a très bien expliqué, ne partons pas du principe – le ministre s'en est défendu, mais la loi y prête le flanc, comme d'autres qui l'ont précédée d'ailleurs – que les 36 000 communes et les 500 000 élus locaux sont un handicap pour notre pays. Il s'agit d'un atout.

Mme Cécile Untermaier. Il a raison.

M. Stéphane Peu. Cultivons-le, renforçons-le, mais surtout ne l'affaiblissons pas.

M. Jean-Luc Mélenchon. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Rémy Rebeyrotte.

M. Rémy Rebeyrotte. L'article 1^{er} de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, texte fondateur né de la Révolution, dispose que « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune. »

Dès ce premier article, la distinction est présente. Elle doit certes être fondée sur l'utilité commune mais elle est au cœur même de la Révolution française. C'est justement bien souvent la vision de l'utilité commune qui nous sépare, et pas seulement dans cette matière.

Bien évidemment, le groupe La République en marche ne votera pas la motion de rejet préalable. D'une part, nous trouvons ce texte opportun, puisqu'il apporte des améliorations au droit existant et repose sur la volonté des maires et des élus communaux. D'autre part, il s'agit d'une initiative parlementaire, plus précisément du Sénat : compte tenu du nombre de créneaux ouverts dans l'ordre du jour des assemblées pour examiner les textes d'origine parlementaire, il serait dommage de ne pas en débattre ! Saisissons l'occasion qui nous est donnée de créer du droit à l'initiative du Parlement.

C'est, entre autres, pour ces deux raisons importantes, de fond et d'opportunité, que nous rejeterons votre motion, monsieur Mélenchon. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à M. Jérôme Nury.

M. Jérôme Nury. Ce texte va dans le bon sens. Je ne comprends pas pourquoi on veut introduire aujourd'hui de l'idéologie dans le débat, alors qu'il s'agit d'une question concrète.

M. Stéphane Baudu. Très juste !

M. Jérôme Nury. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'intellectualiser ou de théoriser un processus de bon sens qui est demandé par le terrain et fondé, je le rappelle, sur le volontariat des élus qui s'y sont lancés.

D'abord, ce texte a été bâti sur l'écoute. Rendons hommage à Françoise Gatel, auteure de la proposition de loi, laquelle est issue de concertations et d'auditions, et inspirée par les conclusions du groupe de travail de l'AMF – Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité – sur les communes nouvelles. Le texte a été amélioré, il faut le dire, par les discussions au Sénat, notamment à l'initiative de sa rapporteure, Agnès Canayer.

Ensuite, cela a été dit, cette proposition de loi s'inscrit dans la continuité d'autres textes consensuels qui ont déjà amélioré le dispositif : la loi Pélissard-Pires Beaune et la loi Sido.

Enfin, ce texte est nécessaire pour les territoires déjà organisés en communes nouvelles, et les élus qui se sont lancés dans ce processus l'appellent de leurs vœux.

À court terme, à l'issue du renouvellement municipal de 2020, le nombre de conseillers municipaux devra être suffisant pour que l'ensemble des communes déléguées soient représentées. Il convient en outre de clarifier la place des maires délégués, comme cela est proposé. Il faut aussi pouvoir gérer les démissions dans les conseils municipaux des communes nouvelles. Par ailleurs, monsieur le ministre, j'espère que nous parviendrons à maintenir la possibilité de cumuler les fonctions de maire et de maire délégué, ce qui est indispensable pour éviter les conflits dans nos territoires.

À moyen terme, la création de la commune-communauté permettra l'aboutissement du processus intercommunal, en laissant le temps de « rentrer dans les clous » par rapport aux différents seuils. Enfin, nous allons pouvoir rationaliser le fonctionnement des mairies déléguées, comme le prévoit cette proposition de loi.

Pour toutes ces raisons, le groupe Les Républicains votera contre la motion de rejet préalable. Nous devons aller au bout de l'examen de ce texte, indispensable pour les territoires. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LR.*)

M. le président. La parole est à M. Stéphane Baudu.

M. Stéphane Baudu. Monsieur le président Mélenchon, de tout texte et de tout sujet on peut tirer un débat philosophique, comme vous venez de le faire brillamment. Toutefois, je pense que vous vous trompez d'angle en ce qui concerne cette proposition de loi : il ne s'agit pas d'un texte politique ; il ne remet pas en question la commune telle que vous l'avez décrite ; loin de venir d'en haut, il est le fruit de l'expérience des élus locaux et de leurs réflexions, qu'il traduit dans un souci d'amélioration de la vie communale. Autrement dit, c'est le texte du territoire arc-bouté sur l'identité communale.

Il s'agit, bien sûr, d'adapter le maillage communal aux nouvelles contraintes et aux nouvelles réalités, mais aussi aux nouveaux besoins tant des élus que de nos concitoyens. Néanmoins, dès lors que l'on ouvre des possibilités et que l'on assouplit, il faut sécuriser. En l'espèce, il faut le faire pour ne pas fragiliser l'édifice communal, et c'est, bien entendu, l'objet de ce texte et de ses différents articles.

Ce texte ne doit pas nous dispenser, nous parlementaires et élus de toute sensibilité et de tout échelon, national ou local, d'être vigilants sur la conservation tant de l'identité de la commune que du fait intercommunal, dans la mesure où le bloc communal est un élément qui fonctionne bien dans notre pays.

Ce texte aidera la commune. Surtout, il aidera les élus locaux à mieux vivre leur mandat et à mieux exercer leurs compétences au profit de nos concitoyens. Il devrait vous réjouir. En tout cas, il réjouit le groupe du Mouvement démocrate et apparentés, qui rejettera donc la motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM et LaREM.*)

M. le président. La parole est à Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Le groupe Socialistes et apparentés ne votera pas la motion de rejet préalable, ce qui n'étonnera personne.

Je remercie néanmoins le président Mélenchon de nous avoir rappelé comment Mirabeau l'a emporté sur Condorcet... Quand on aime l'histoire, il est toujours intéressant d'avoir un petit cours de révision, notamment à propos de cette période que nous aimons tous.

Je rappelle les conditions dans lesquelles le président Pélissard et moi-même avons, en 2015, défendu la proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle : ce texte venait de la base et visait à répondre à une demande des élus locaux. Il y a donc nécessairement un malentendu à ce sujet. Je n'ai certes pas trente ans de mandat derrière moi, mais j'ai l'immodestie de penser que je sais un peu de quoi je parle.

Quand on a rencontré, sur le terrain, des maires délégués qui ont créé des communes nouvelles, on sait qu'il est nécessaire d'apporter encore un peu plus de souplesse. Or c'est

précisément ce que fait ce texte, et il ne fait que cela. Une commune nouvelle est une commune, ni plus ni moins, même si elle a été créée. Nous sommes tous attachés à la commune, et je le suis particulièrement, car elle est, comme on a l'habitude de le dire, la « cellule de base » de la vie démocratique. Ce texte vise à la renforcer, ni plus ni moins.

Avec la fameuse commune-communauté de l'article 4, nous ne créerons rien de nouveau : nous conforterons une commune, certes d'une autre forme, mais qui reste une commune. Qui plus est, si j'ai bien compris le texte, nous apporterons un peu plus de démocratie, car nous ferons appel au suffrage universel là où ce n'était pas le cas jusqu'à présent. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SOC et sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

M. Jean-René Cazeneuve. Exactement !

M. le président. La parole est à M. Pierre Morel-À-L'Huisier.

M. Pierre Morel-À-L'Huisier. M. Mélenchon a défendu la « cellule communale » avec, il faut le dire, une certaine élégance. Il a notamment regretté que l'on invoque constamment le nombre élevé de communes. Je peux comprendre que l'on défende la commune, mais je ne vois pas pourquoi il faudrait figer ce nombre. Pourquoi refuserait-on à des élus communaux de procéder volontairement à une fusion ? En effet, tout le dispositif Péliissard-Pires Beaune repose sur le volontariat. La France change, les mentalités évoluent elles aussi, et les élus estiment parfois utile de fusionner. Pourquoi leur refuser ce droit ? Nous ne partageons donc pas les arguments invoqués lors de la présentation de la motion de rejet préalable.

La création des communes nouvelles se heurte à des difficultés qu'il convient de traiter. Les auteurs de ce texte mettent en avant des solutions qui nous semblent pertinentes et attendues. Il n'apparaît pas opportun de rejeter sans aucun débat une proposition de loi adoptée au Sénat et coproduite avec l'Assemblée nationale. Par conséquent, le groupe UDI et indépendants ne votera pas la motion de rejet. (*Mme la rapporteure et M. Stéphane Baudu applaudissent.*)

M. le président. La parole est à M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Tout d'abord, je tiens à vous rassurer, monsieur Mélenchon. Le pouvoir actuel est-il vraiment disruptif, considérant par exemple la création de la Collectivité européenne d'Alsace ? Cette collectivité n'est qu'un gros département, auquel on n'a transféré ni les compétences de la région ni le pouvoir réglementaire correspondant à ces compétences. Si tel avait été le cas, cette création aurait été véritablement disruptive et source de différenciation, mais nous en sommes encore très loin. Pour ma part, j'espère que l'on ira dans cette voie, mais j'en doute.

Quant à la modification envisagée de l'article 74 de la Constitution, elle est effectivement destinée aux Corses. Je rappelle néanmoins que les élus corses sont non pas indépendantistes, mais autonomistes. Autrement dit, ils estiment qu'ils doivent gérer eux-mêmes un certain nombre de domaines. Pour ma part, j'en vois deux, qui font l'objet d'une demande ancienne de leur part.

Premièrement, ils souhaitent s'occuper de leur langue, afin de la sauver de la disparition que l'UNESCO – l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture – nous a promise. Pour cela, il faut conduire un certain nombre de politiques publiques. Ils veulent pouvoir procéder aux adaptations nécessaires.

Deuxièmement, ils entendent créer un statut de résident, compte tenu de la pression foncière considérable qui s'exerce en Corse : quand on vient de la région parisienne et qu'on a de l'argent, on peut s'acheter un bien en Corse sur la côte, mais quand on travaille dans le tourisme en Corse, on est obligé de se loger à 30 ou 40 kilomètres dans la montagne. C'est cela, la réalité. Je trouve que les élus corses sont, dans ce domaine, fort progressistes.

Ensuite, je ne partage pas votre analyse, monsieur Mélenchon, car la commune change. Autrefois, les gens vivaient et travaillaient dans la commune. Ils se déplaçaient en vélo, parfois en train. Désormais, avec la voiture, les gens habitent dans une commune, travaillent dans une autre, quelquefois assez éloignée, et ont des activités dans d'autres encore. C'est en cela que l'intercommunalité prend son sens. Les communes sont parfois obligées de se mettre à plusieurs pour disposer d'une équipe de foot complète ! Les mentalités sont en train de changer.

Il me semble donc intéressant de discuter de cette proposition de loi, qui apporterait quelques souplesses dans la constitution des communes nouvelles. Ce texte paraît bienvenu au groupe Libertés et territoires.

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Mélenchon.

M. Jean-Luc Mélenchon. Je présente mes excuses à mes collègues corses, pour qui j'ai la plus grande amitié, voire de l'affection. Je ne crois pas les avoir offensés en les qualifiant d'indépendantistes, mais ils sont effectivement autonomistes : chacun est ce qu'il est et doit être désigné par son nom.

Par ailleurs, je ne doute nullement de la qualité des intentions de ceux qui se sont prononcés contre ma motion de rejet. J'entends parfaitement les arguments que vous avez avancés, chers collègues. Vous êtes persuadés que cette proposition de loi est favorable à l'identité communale. Pour ma part, je ne le pense pas, et je crois que nous sommes engagés dans un processus plus ample.

Monsieur le ministre, vous avez reconnu tout à l'heure qu'il y avait un problème : on a constamment voulu faire grand. Cela a donné la métropolisation. On a toujours avancé les mêmes arguments, notamment celui d'une plus grande efficacité. Mais en réalité, c'est une autre manière d'organiser la vie des gens : on rationalise en concentrant les moyens et les lieux auxquels on peut accéder, autrement dit en supprimant des annexes de toute sorte qui sont pourtant une nécessité vitale pour de nombreuses personnes.

Cette question est d'ailleurs abordée dans la proposition de loi. Vous dites que l'on aura le droit de garder ouvertes certaines mairies annexes, plutôt que de les maintenir toutes ou de les fermer toutes. Cela signifie tout de même que beaucoup d'entre elles seront fermées, ce qui réduira le confort élémentaire de beaucoup de gens lorsqu'ils souhaitent accéder aux services communs.

Le gigantisme ne consiste pas seulement à voir grand, il obéit à une logique : c'est une forme d'organisation, de rationalisation et de rentabilisation de la vie en commun.

Sur ce point, nous sommes d'accord, monsieur le ministre. J'espère que nous nous retrouverons aussi par la suite lorsque nous évoquerons le droit à la différenciation. Vous dites que ce n'est pas le sujet du jour, mais si ! Je comprends que l'on ne partage pas mon avis, mais c'est bien de cela que nous parlons : de texte en texte, progressivement, la loi et les structures administratives cessent d'être les mêmes partout. Et refuser cela n'est pas faire preuve d'un attachement au passé. Je ne parle d'ailleurs pas du passé.

Monsieur le ministre, vous avez oublié de me faire un reproche : lorsque j'ai évoqué les racines révolutionnaires de la patrie, je n'ai pas mentionné la Commune de Paris, ni les autres communes de même nature qui ont existé sur le territoire national. Une fois encore, vous le remarquerez, c'est la forme communale qui a été la forme de la révolution et de la résistance à l'invasion. Car la Commune de Paris, c'est d'abord la résistance à l'invasion, puis le pouvoir ouvrier.

(La motion de rejet préalable, mise aux voix, n'est pas adoptée.)

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION

M. le président. J'ai reçu de M. Jean-Luc Mélenchon et des membres du groupe La France insoumise une motion de renvoi en commission déposée en application de l'article 91, alinéa 6, du règlement.

La parole est à Mme Bénédicte Taurine.

Mme Bénédicte Taurine. La présente proposition de loi, déposée par Mme Françoise Gatel, a été adoptée par le Sénat le 11 décembre 2018. Son objectif est d'encourager et d'accompagner l'essor des communes nouvelles.

Comme cela a été dit, les communes françaises sont un héritage de la Révolution. Leur existence est garantie par la Constitution du 4 octobre 1958. Elles constituent le premier niveau d'administration territoriale.

Les Français y sont particulièrement attachés. Cela a été confirmé par une enquête relative aux attentes municipales des Français, réalisée par le CEVIPOF en partenariat avec l'AMF. Ses résultats, qui viennent d'être publiés, révèlent un large assentiment des populations : 75 % des personnes interrogées se disent satisfaites du bilan de leur maire et de l'équipe municipale.

À la question : « Au sujet de l'avenir de votre commune, quelle solution vous semble la plus conforme à votre attentes ? », les Français répondent à 47 % qu'elle doit rester comme elle est, en gardant ses compétences actuelles de proximité. Ils sont seulement 11 % à répondre qu'elle doit fusionner avec des communes voisines pour former une commune nouvelle.

À la question : « Quelle confiance accordez-vous aux personnalités politiques occupant les fonctions suivantes ? », les Français répondent qu'ils font confiance au maire à 71 %, au conseiller départemental à 55 %, au conseiller régional à 49 %, au député à 40 % – malheureusement ! – et au sénateur à 37 %. La commune est donc bien le premier échelon de notre démocratie représentative. Elle est l'institution qui permet de préserver le lien avec nos concitoyens.

En matière d'action publique pour l'avenir et le développement, les Français attendent en priorité la préservation des services de proximité ; d'où la nécessité de maintenir des élus de terrain – ce que la fusion des communes et des communes nouvelles ne permet pas, selon nous.

Le législateur veut imposer absolument le regroupement des communes. Vous dites que c'est la volonté des élus, mais il nous semble que cela va à l'encontre de la volonté des populations. Cela explique la création d'une incitation financière en 1971, lorsque la loi Marcellin sur les fusions et regroupements de communes a initié et encouragé le regroupement et la fusion des communes.

Il était prévu que les subventions d'équipement attribuées par l'État pour des opérations déjà engagées par les communes fusionnées soient majorées de 50 %, dans les cinq années suivant la fusion. Cette loi n'a pas rencontré le succès escompté et a été complétée en 2010 par la loi portant réforme des collectivités territoriales. Comme le relève la sénatrice Agnès Canayer dans son rapport sur la proposition de loi, plusieurs facteurs expliquent le succès du nouveau dispositif de fusion de communes.

Le premier est la large place que le régime des communes nouvelles accorde aux élus locaux et à la population. Sauf que je m'interroge sur la place accordée à cette dernière : sauf erreur de ma part, elle n'est pas clairement assurée. En effet, une commune nouvelle peut être créée à la demande de l'ensemble des conseillers municipaux ; des deux-tiers des conseillers municipaux des communes membres d'un même EPCI, représentant plus des deux-tiers de sa population totale ; de l'organe délibérant d'un EPCI ; ou à l'initiative d'un représentant de l'État dans le département. À aucun moment il n'est donc question de demander l'avis de la population.

Le second facteur est que par les lois de 2010 et surtout de 2015, le législateur est parvenu à créer un juste équilibre entre la création d'une nouvelle commune de plein exercice et la préservation de l'identité des communes historiques, grâce à l'institution de communes déléguées. Mais pour nous, ces dernières ont été instituées lorsque le législateur s'est rendu compte que les populations étaient attachées à la commune, et que la crainte de la voir disparaître soudainement était un motif d'opposition à la fusion. Il s'agit donc d'une adaptation.

Mme Gatel explicite le but réel de cette réforme. Ce n'est ni l'implication des gens dans la vie de leur commune, ni l'amélioration de la représentation démocratique : selon elle, « le regroupement de plusieurs communes est un moyen de retrouver des marges de manœuvre et de maintenir, voire de développer l'offre de services aux habitants, malgré la baisse des dotations de l'État. »

La fusion ne répond donc pas à l'objectif politique d'être plus à l'écoute des citoyens ou de favoriser une meilleure représentation, mais bien aux contraintes d'une restriction budgétaire, qui se traduit par la baisse des dotations de l'État au fonctionnement des communes.

Examinons les différents articles.

L'article 1^{er} de la proposition de loi du Sénat visait à garantir une meilleure progressivité de la diminution du nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles. Après la fusion, le conseil municipal s'est trouvé généralement composé de l'ensemble des conseillers municipaux, soit jusqu'à 150 ou 200 conseillers, ce qui est trop pour permettre des débats efficaces dans ce type de communes. Dès le premier renouvellement, ce nombre chute, de 50 à 70 % selon la taille de la commune. Au renouvellement suivant, il revient dans le droit commun.

Cela pose un problème de représentativité pour les plus petites communes déléguées, qui perdent souvent l'intégralité de leurs représentants au conseil municipal de la commune nouvelle. Il est donc proposé d'augmenter sensiblement la taille de l'effectif transitoire du conseil municipal lors du premier renouvellement. La commission des lois a amendé l'article 1^{er} en limitant le nombre de conseillers à 69.

Prenons l'exemple de Château-Gontier-sur-Mayenne, commune nouvelle créée en 2019. Elle est issue de la fusion de trois communes dont les populations respectives

étaient de 3 397, 11 807 et 1 654 habitants. Si l'on se réfère à l'annexe 4 du ministère de l'intérieur indiquant le nombre de conseillers municipaux en fonction de la population, le nombre de conseillers devrait être de 75. Mais selon le code général des collectivités territoriales, la nouvelle commune comprenant près de 17 000 habitants, son conseil municipal sera composé de 33 élus.

La représentativité à terme est donc nettement moindre et il devient possible que l'une de ces trois communes n'ait plus aucun représentant. Dans une telle situation, quelle règle permettra de choisir quels élus seront supprimés? Une commune de faible population pourra-t-elle n'avoir aucun élu dès la création de la commune nouvelle? Oui, d'après le texte du Sénat. Et pourtant, tout le monde se plaint du désintérêt pour la politique! Les actions des gilets jaunes montrent toutefois que ce jugement n'est pas entièrement juste; j'incite d'ailleurs les participants à ce mouvement à faire entendre leurs voix à l'occasion des prochaines élections locales...

Le texte ne précise pas non plus selon quelles modalités il sera possible de sortir d'une commune nouvelle. Comment faire diminuer l'abstention si, même à l'échelon local, les gens ne peuvent plus être représentés par des élus qu'ils connaissent et peuvent facilement rencontrer?

Nous estimons que tous ces points touchant à la question de la représentativité sont insuffisamment définis et nécessitent un approfondissement. C'est pourquoi nous proposons un renvoi en commission.

J'en viens à l'article 4. Lors de la réunion de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, chacun interprétait le texte à sa façon et les avis étaient partagés. En commission des lois pareillement.

Aujourd'hui, toute commune est tenue d'appartenir à un EPCI, à l'exception des îles comportant une seule commune. Lorsqu'une commune nouvelle est issue de la fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI, elle est obligée d'adhérer à un nouvel EPCI, dans un délai de deux ans. À défaut, le préfet est obligé d'en prendre l'initiative. On voit qu'il n'est même plus question ni des élus, ni des populations: plus personne n'a son mot à dire à part le préfet!

Selon l'Association des maires de France, trente communes nouvelles se sont constituées entre 2015 et 2017 sur le périmètre exact de l'EPCI dont elles étaient membres. Toutes ont rejoint un nouvel EPCI dans les deux ans qui ont suivi. Il n'y a pas eu d'autre cas depuis 2017.

Les auteurs de la proposition de loi ont estimé cette obligation excessive, en rappelant les objectifs poursuivis par la généralisation de l'intercommunalité et l'augmentation à 15 000 habitants du seuil de constitution des EPCI.

Mme Agnès Canayer justifiait ce choix en se demandant pourquoi il fallait imposer à un EPCI à fiscalité propre issu de cette refonte de la carte intercommunale et qui se transformait en commune nouvelle de se rattacher à un autre établissement.

Cet article vise donc à déroger à l'obligation pour toute commune d'appartenir à un EPCI, et à permettre à une commune nouvelle issue de la fusion d'un ou plusieurs EPCI complets de ne pas rejoindre un nouvel EPCI, en exerçant à la fois les compétences communales et intercommunales.

La loi NOTRe a obligé les communes à se rattacher à un EPCI. Elles peuvent désormais en se regroupant devenir des « communes-communautés », joignant les compétences communales et intercommunales. Nous voudrions savoir s'il existe une étude d'impact concernant ces communes-communautés, et si des bilans ont été dressés depuis la loi NOTRe et les différentes lois qui se sont succédées depuis plusieurs années. Un bilan serait peut-être utile avant une nouvelle modification du schéma territorial.

L'article 7 ouvre la possibilité de supprimer une partie des annexes de la mairie de la commune déléguée. Cela va conduire à une situation comparable à celle que connaissent les communes avec les écoles rurales, pour l'entretien desquelles elles n'ont plus les financements nécessaires, impliquant des non-choix pragmatiques qui éloignent encore davantage les citoyens des services de proximité.

Je suis moi-même élue d'un département rural de montagne: trajets et éloignement ne se mesurent pas en distance, mais en temps. La suppression de lieux de rencontre – école, mairie et autres – oblige les gens à se débrouiller pour trouver des moyens de déplacement et complique nettement leur quotidien.

Comme dans d'autres départements ruraux, la population souffre de la désertification des services publics, qu'il s'agisse des écoles, des hôpitaux ou de La Poste; elle est majoritairement vieillissante, et a donc besoin de services publics et d'une meilleure accessibilité. Les personnes âgées, souvent seules, ont des difficultés à se déplacer. La fermeture des annexes va les contraindre à regarder les corbeaux voler sur le dos pour ne pas voir la misère.

L'éloignement des services publics porte clairement atteinte à l'égalité républicaine, mais aussi à la démocratie, puisque les décisions sont de plus en plus souvent prises dans des instances éloignées des usagers.

Je vais prendre l'exemple très précis de la gestion de l'eau. Trois petites communes de l'Ariège, en zone montagneuse, Le Port, Antras et Arrien-en Bethmale, ont été dépossédées, contre leur volonté, de leur compétence eau et assainissement, alors que les populations étaient parfaitement satisfaites de leur gestion. Ces communes font face à des particularités liées au territoire, et on leur enlève ce droit. Elles se battent, avec les habitants, pour récupérer leur compétence eau. Qu'en sera-t-il lorsque ces communes auront été englouties dans une fusion et qu'elles n'auront pas d'élus pour représenter leurs intérêts? Non seulement cette loi dépossède les habitants de leur pouvoir de décision, mais elle facilitera la mise en place d'une gestion qui les dessert!

Pour toutes ces raisons, cette proposition de loi ne peut pas être votée en l'état et un renvoi en commission s'impose. Nos concitoyens méritent mieux: ce n'est pas en votant un texte inabouti, qui ne place pas les citoyennes et les citoyens au centre de la vie démocratique, qui cherche uniquement à faire des économies, que nous regagnerons leur confiance. *(M. Jean-Luc Mélenchon applaudit.)*

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Jean-Luc Mélenchon.

M. Jean-Luc Mélenchon. Il existe d'excellentes raisons de voter ce renvoi en commission. Elles viennent d'être exposées et je n'ai rien à ajouter que vous n'avez déjà entendu dans mon discours ou dans celui de Bénédicte Taurine.

M. le président. La parole est à M. Guillaume Vuilletet.

M. Guillaume Vuilletet. M. Mélenchon a évoqué l'adéquation entre les communes et les populations. Justement, en essayant de faciliter l'émergence de communes nouvelles, nous cherchons à prendre le problème par un autre bout : certes la commune est le lieu dans lequel s'enracinent les populations, mais l'histoire a évolué ! La carte territoriale aujourd'hui nous est imposée, par l'histoire mais aussi par les EPCI créés en 2016 : le découpage territorial a été plaqué sans véritable observation de l'évolution des populations.

Il est possible que des communes nouvelles émergent en fonction de critères de gestion. Mais surtout, les bassins de vie se sont recomposés, les populations ont changé, certains territoires autrefois distants connaissent désormais la continuité du bâti. Cette loi vise justement à tenir compte des réalités de populations qui ont évolué, en leur permettant, en lien avec leurs élus, de se regrouper quand elles le souhaitent.

Les EPCI permettent certes la coopération entre les collectivités, et il est vrai qu'ils sont souvent organisés au nom de l'efficacité. Mais l'article 4 offre la possibilité de transformer une commune nouvelle en commune-communauté, lorsqu'elle couvre l'ensemble du périmètre de l'EPCI. C'est bel est bien renforcer l'échelon démocratique, puisque ce qui était auparavant géré à l'échelle de l'EPCI sera observé directement par les citoyens, sans dépendre d'un système à deux niveaux comme auparavant.

Cette proposition de loi, nous l'avons dit, émerge du terrain, mais aussi de la volonté très simple de faire mieux participer nos concitoyens à la démocratie locale, à l'échelle d'un territoire renouvelé. Naturellement, le groupe La République en marche votera contre ce renvoi en commission.

M. le président. La parole est à Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie. Je profite de ces explications de vote sur la motion de renvoi en commission pour faire état de l'expérience que nous avons vécue, mon collègue Jérôme Nury et moi-même, dans notre département de l'Orne. Avant 2014, celui-ci comptait 525 communes. Depuis, trente communes nouvelles ont vu le jour et regroupent 152 communes déléguées. Cette situation m'amène à plusieurs remarques.

Premièrement, après quelques années, force est de constater que les élus et les citoyens sont satisfaits de cette situation, qu'ils se sont organisés et qu'ils en mesurent les effets positifs. Par ailleurs, nous demandons régulièrement plus de libertés, plus d'autonomie, bref plus de décentralisation. Les élus réclament aussi plus de latitude. La proposition de loi, qui constitue une réponse à ces attentes, offrira davantage de liberté et permettra aux territoires de s'adapter, sur la base du volontariat.

Deuxièmement, à l'Assemblée nationale, nous regrettons souvent de ne pas assez évaluer les politiques publiques. À cet égard, la proposition de loi de notre collègue sénatrice Françoise Gatel constitue un bel exemple : le Parlement devrait se saisir régulièrement pour procéder ainsi. La rapporteure du texte au Sénat, Agnès Canayer, a évalué le dispositif actuel, depuis les lois Marcellin jusqu'à la loi Pélissard-Pires Beaune, pour pointer les points forts, les faiblesses et présenter des pistes d'amélioration permettant de mieux « coller » au terrain. Il convient de soutenir cette proposition qui participe aux travaux d'évaluation que nous devrions plus souvent engager.

Troisièmement, le Sénat a déjà procédé à un grand nombre d'auditions et contribué à améliorer le texte. Nous avons également travaillé ici, à l'Assemblée nationale, notamment

au sein de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, dont la rapporteure Catherine Kamowski a organisé un déplacement dans trois communes nouvelles de l'Orne : Tourouvre au Perche, Rémalard en Perche et Longny les Villages.

Pour toutes ces raisons, les députés du groupe LR jugent qu'il n'est pas opportun de retourner en commission. Ils ne voteront donc pas cette motion de renvoi.

M. Jérôme Nury. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Stéphane Baudu.

M. Stéphane Baudu. Je serai bref, car il n'est pas utile de répéter ce qui vient d'être dit très justement par les orateurs précédents. Le texte vise à faire confiance aux élus et aux territoires, qui ne demandent qu'une chose : pouvoir s'organiser en conscience, en choisissant ce qui est bon pour eux compte tenu de leur situation législative et financière. Les communes nouvelles constituent à cet égard une réponse positive. Sur mon territoire, aucun élu ne s'est déclaré déçu par la création d'une commune nouvelle. Il faut certes du temps ; il faut avoir la capacité de s'organiser ; il faut aussi plus de souplesse. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Mme Taurine – qui a quitté l'hémicycle – a parlé des mairies annexes. Le point peut paraître anecdotique, mais ce sont bien les élus locaux qui décideront de la pertinence de les maintenir ou non.

Je ne reviens pas sur ce que j'ai déjà dit. À présent, il faut aller vite. Nous avons besoin de sérénité pour que l'article 1^{er} de la proposition de loi – pour ne citer que celui-ci – soit appliqué rapidement, ce qui permettra de préparer les élections municipales, qui ne sont plus très loin, de manière apaisée et sereine dans les communes nouvelles. Il n'est donc pas possible de renvoyer le texte en commission. C'est pourquoi les députés du groupe du Mouvement démocrate et apparentés ne voteront pas la motion de renvoi.

M. le président. La parole est à Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. La proposition de loi, qui tire les fils d'un texte précédent ayant démontré ses qualités, tend à la simplification et à l'adaptation à la réalité du terrain. La « commune-communauté » vient, il est vrai, complexifier l'organisation territoriale, mais elle vise à permettre une différenciation résultant de la diversité du territoire.

Je n'opposerai pas différenciation et décentralisation, même si mon cœur, comme celui d'Hervé Saulignac, préfère la seconde à la première. Au reste, M. le ministre nous a rassurés en précisant que les décisions se prendraient sur la base du volontariat et que la loi de finances ne réserverait pas de surprise. Si le texte fait l'impasse sur la consultation des citoyens, je ne doute pas que nous trouverons d'autres véhicules législatifs pour remédier à ce problème.

Puisqu'il s'agit d'une proposition de loi et que son adoption à bref délai est indispensable pour qu'elle soit efficace avant 2020, les députés du groupe Socialistes et apparentés ne voteront pas la motion de renvoi.

M. le président. La parole est à M. Pierre Morel-À-L'Huisier.

M. Pierre Morel-À-L'Huisier. Cette proposition de loi d'origine sénatoriale, qui prend acte de certaines difficultés, a fait l'objet d'un travail sérieux en commission des lois. Il est donc inutile de revenir devant cette commission. Nous devons maintenant examiner le texte en séance publique.

M. Stéphane Baudu. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Chers collègues, quand je vous entends évoquer les communes, j'ai l'impression que vous parlez au nom d'un certain idéal. Il faut regarder la situation de plus près : certaines d'entre elles comptent moins de dix habitants, d'autres plus de 100 000. Donc, quand une proposition de loi vise à apporter davantage de souplesse aux communes, ce qui leur permettra de s'arranger, je considère qu'elle va dans le bon sens. En effet, dans certains territoires ruraux, les communes sont trop petites pour mettre en place certaines politiques de transport, par exemple – cela ne peut se faire qu'à l'échelon de l'intercommunalité, voire à l'échelon supérieur.

Je ne nie pas que les EPCI aient certains travers, comme d'ailleurs chaque collectivité. Mais tout dépend de ce qu'on en fait. Quand les élus de quelque collectivité que ce soit travaillent bien, on avance. Je n'ai aucune position de nature idéologique à cet égard.

Certains affirment parfois que le centre serait vertueux, quand la périphérie ne le serait pas. Mais que se passe-t-il dans les États fédéraux ? L'Écosse ou le Pays de Galles ont utilisé leur dévolution pour organiser un système de santé bien meilleur que celui de l'Angleterre, régie par la politique conservatrice des Tories, opposée à la politique sociale du Labour ou du Scottish National Party. N'est-ce pas la preuve qu'on peut utiliser la différenciation dans un but progressiste ?

(La motion de renvoi en commission, mise aux voix, n'est pas adoptée.)

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Hugues Ratenon.

M. Jean-Hugues Ratenon. Je ne reviendrai pas sur les brillants exposés du président de notre groupe Jean-Luc Mélenchon et de notre collègue Bénédicte Taurine, même si je dois avouer que je suis favorable à un droit à la différenciation pour les territoires d'outre-mer. Plus précisément, je souhaite que ce droit s'exerce en outre-mer dans le respect du principe de faveur : jamais le droit ne devrait être moins protecteur ni moins généreux en outre-mer que dans l'Hexagone – ce qui est pourtant le cas aujourd'hui. J'y reviendrai. Pour l'heure, qu'il me suffise de rappeler que, dans l'outre-mer, caractérisé par l'insularité, la différenciation est une réalité. J'invite donc le Gouvernement à ne pas s'abriter derrière des prétextes.

Parlons des maires et des liens qui les unissent à nos citoyens. Une récente étude réalisée par le CEVIPOF, le centre de recherches politiques de Sciences Po, pour l'Association des maires de France nous rappelle beaucoup de choses qu'il est bon de garder en tête.

Ainsi, le critère le plus important pour 65 % des Français est l'honnêteté, juste avant le fait d'honorer ses promesses, choisi par 45 % d'entre eux. Par ailleurs, l'étude valide l'idée générale selon laquelle plus la ville est petite, plus les habitants sont satisfaits de l'action municipale.

Alors, quand j'entends des macronistes prétendre qu'ils agissent « au plus près du terrain », je pense qu'ils se moquent de nous. Les élus les plus proches du terrain, ce sont tous les maires des petites communes, qui passent

vraiment du temps à s'occuper des problèmes du quotidien. Or, ces maires sont désormais à bout de souffle par la faute de votre gouvernement.

En 2014, lors des dernières élections municipales, 60 % des maires sortants ont été réélus. Quatre ans plus tard, près de 50 % d'entre eux se disent déjà prêts à abandonner tout mandat électif. Ce taux monte à 60 % pour ceux qui n'en sont qu'à leur premier mandat. 36 % des maires expliquent avoir de plus en plus de difficultés à satisfaire les demandes de leurs administrés. Dans les communes rurales ou de petite taille – moins de 2 000 habitants –, les maires s'inquiètent de la réduction de leurs marges de manœuvre et de leurs capacités d'action. Ils éprouvent le sentiment d'une « dépossession » politique et administrative.

Pourquoi ? Parce que vous les écrasez, parce que vous diluez le pouvoir des communes dans des intercommunalités technocratiques dans lesquelles peu de gens ont confiance, mais aussi parce que vous réduisez partout les financements à nos collectivités.

Pourtant, je l'ai déjà dit : les maires sont les élus en lesquels nos concitoyens ont le plus confiance. Et c'est cette confiance que vous voulez briser, pour briser l'État et la République, pour diviser nos territoires et laisser une place grandissante aux intérêts privés contre les services publics. Personne n'a oublié que, le 12 juillet 2018, les trois grandes associations représentatives des élus locaux – l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, l'Assemblée des départements de France et Régions de France – ont boycotté la Conférence nationale des territoires. Et elles ont expliqué les problèmes que pose ce gouvernement.

Premièrement, on impose aux collectivités une mise sous tutelle que vous avez maquillée en « contrat de maîtrise de la dépense locale ».

Deuxième problème : l'insuffisance de la participation de l'État au financement des allocations individuelles de solidarité telles que le RSA, le revenu de solidarité active. Ainsi, à la Réunion, l'État a laissé une ardoise très élevée en sous-finançant le département. Je l'ai déjà dit : la solution sera d'éponger cette dette et de recentraliser le financement des allocations de solidarité en outre-mer.

Les élus locaux, comme nous, dénoncent aussi la fermeture de services de proximité, après la réduction brutale du nombre d'emplois aidés par le budget de 2018, qui s'est poursuivie en 2019.

Ainsi, nous pensons que vous avez fait beaucoup de mal à nos communes. J'appelle donc les électeurs à voter contre vous lors des prochaines élections municipales, car vous conservez comme objectif de baisser les moyens des communes, donc de la population. *(Applaudissements sur les bancs du groupe FI.)*

M. le président. La parole est à M. Stéphane Peu.

M. Stéphane Peu. Depuis de nombreuses années, notre groupe n'a eu de cesse de manifester son hostilité face au développement des communes nouvelles.

Notre critique ne s'est toutefois jamais portée sur l'entité en tant que telle, qui, à certains égards, s'inscrit dans l'esprit du bloc communal. Elle s'est concentrée sur la philosophie du dispositif qui, poussé à son paroxysme, conduira à la disparition de nos communes. Notre intuition originelle s'est renforcée avec le temps, à mesure que nous étudions les différentes lois qui nous étaient soumises sur le sujet. Et force est d'admettre que ce n'est pas la proposition de loi en discussion qui viendra démentir notre analyse.

Après l'échec de la loi Marcellin de 1971, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a mis en place un nouveau dispositif de fusion de communes, voulu « plus simple, plus souple et plus incitatif », donnant la possibilité à plusieurs communes de se regrouper en une commune nouvelle.

Dans le même esprit, la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle a assoupli les dispositions en vigueur afin de faciliter l'intégration des anciennes communes, donc de favoriser les fusions.

Ces dispositifs ont permis aux communes nouvelles de connaître un succès bien plus important qu'escompté. Ainsi, au 1^{er} janvier 2018, on recensait 560 communes nouvelles sur l'ensemble du territoire métropolitain, rassemblant 1 910 communes et 1,9 million d'habitants. Quelque 200 projets de fusion ont également vu le jour en 2019.

Quelles sont les raisons de ce succès ? En commission, Mme la rapporteure, dont je salue la franchise et l'honnêteté intellectuelle, nous a dit que l'augmentation du nombre de communes nouvelles dépendait avant tout de motivations économiques. C'est un euphémisme !

Rappelons que différents textes ont instauré un régime budgétaire dérogatoire pour les communes nouvelles créées avant le 1^{er} janvier 2016, en permettant de stabiliser pendant trois ans un ensemble de dotations.

Rappelons également que la loi de finances pour 2018 a non seulement prolongé ce dispositif d'incitations financières pour les communes créées entre janvier 2017 et janvier 2019, mais a aussi relevé le seuil permettant de profiter de la stabilité de la dotation globale de fonctionnement pendant trois ans aux communes nouvelles comptant jusqu'à 150 000 habitants.

Rappelons, enfin – je rappelle ces carottes pour montrer à quel point le dispositif est davantage une contrainte qu'une incitation –, que des avantages spécifiques sont prévus pour les communes nouvelles de moins de 15 000 habitants regroupant toutes les communes d'un ou de plusieurs EPCI. De surcroît, un amendement au projet de loi de finances pour 2019, adopté après avis favorable du Gouvernement, proroge la bonification de la dotation globale de fonctionnement pour toutes les communes nouvelles créées entre janvier 2019 et janvier 2021.

Telles sont les raisons du développement des communes nouvelles, et comment pourrait-il en être autrement ? Avec la baisse des dotations, la contractualisation et la disparition, ou l'affaiblissement, des services publics, les collectivités sont contraintes et forcées de s'unir. Doit-on pour autant se réjouir de cette perspective ? Doit-on accepter cette fatalité promise par Bruxelles et le Gouvernement ? Nous ne le croyons pas.

Alors, ce texte peut bien adoucir la transition à venir, cela ne change rien à l'affaire. Au mieux, il rapprochera le fonctionnement d'une commune nouvelle de celui de la commune ; au pire, il brouillera encore un peu plus les repères institutionnels de nos concitoyens. C'est toute l'ambiguïté de ce texte, travaillé avec le Gouvernement, qui rapproche sciemment le fonctionnement des communes nouvelles de celui des communes. L'objectif est de faire accepter plus facilement les transformations, dans ce que l'auteur du texte qualifie elle-même de « révolution silencieuse ».

Il est vrai que certains élus engagés dans la création de communes nouvelles nourrissent l'illusion de croire que les anciennes communes continueront à exister au sein de la

commune nouvelle, certes sous une forme un peu particulière. Rien n'est plus faux ! L'opération de promotion des communes nouvelles, comme la transformation de l'intercommunalité, vise d'abord à la suppression du plus grand nombre des communes. La raison en est simple : ce gouvernement, comme les précédents et conformément aux vœux de la Commission européenne, souhaite diminuer le nombre des communes. Édouard Philippe lui-même, dans son premier discours de politique générale en 2017, appelait les communes nouvelles à se développer.

Mais pour quels objectifs ? Mutualisation des moyens, diminution des coûts de fonctionnement et ainsi de suite. À chaque fois, les mêmes arguments sont avancés pour engager ces fusions et diminuer le nombre de communes, sans que jamais la question de la disparition d'un échelon démocratique reconnu par les citoyens ne se pose. Échelon reconnu par les citoyens, c'est peu de le dire, puisque, selon une enquête d'opinion, près de 73 % des Français se disent fortement attachés à la commune, loin devant les autres collectivités territoriales que sont le département et la région.

En ce qui nous concerne, nous sommes favorables à une coopération entre les communes à la fois volontaire et utile, qui aboutisse à un approfondissement de la démocratie locale et au respect de la libre administration communale. Nous revendiquons un attachement très fort aux communes, qui sont ancrées dans notre patrimoine institutionnel : elles représentent le niveau de collectivité le plus ancien et le mieux identifié par nos concitoyens, ainsi que l'échelon de base de la proximité et de la démocratie locale. Nous considérons que l'existence de plus de 36 000 communes et d'un réseau de 500 000 élus locaux dans tout le pays représente un atout considérable pour la République et la démocratie. La commune représente un échelon essentiel de souveraineté, hérité de la Révolution française. C'est pourquoi, en soutien de notre modèle communal, le groupe communiste votera contre cette proposition de loi. (*M. Jean-Luc Mélenchon applaudit.*)

M. le président. La parole est à M. Rémy Rebeyrotte.

M. Rémy Rebeyrotte. Notre collègue sénatrice, Mme Françoise Gatel, que je salue, a pris l'heureuse initiative de déposer une proposition de loi pour faciliter et encourager la création de communes nouvelles. Le texte prévoit plusieurs adaptations dans les domaines de la gouvernance, du fonctionnement pendant la période transitoire et du lien de ces communes avec l'intercommunalité. Soyons clairs : en matière de création de communes nouvelles, nous continuons bien de parler de volontariat des maires et des équipes municipales. Il s'agit de faciliter la tâche de ceux qui souhaitent aller de l'avant et créer des communes plus fortes, plus aptes à fournir des services à la population dans la durée. En aucun cas, il ne s'agit de contraindre qui que ce soit : nous voulons simplement rendre l'initiative plus facile.

L'idée est aussi de mieux prendre en compte la diversité des territoires et des situations. Ainsi, le texte permet d'adapter l'effectif des conseils municipaux des communes nouvelles pendant la période transitoire, afin de ne pas décourager l'engagement.

L'article 2, que nous avons retravaillé, précise le fonctionnement de la conférence du maire et des maires délégués. La proposition de loi ouvre la possibilité de ne pas remplacer des sièges de conseillers municipaux vacants en cours de mandat ou encore de créer, à la dimension d'un EPCI existant, une commune-communauté dans le même espace territorial. Sur cette création d'un nouvel outil de coopération intercommunale prévue par l'article 4, nous attendons avec intérêt,

monsieur le ministre, votre vision de la gouvernance et de la dimension financière. Nous espérons que cette innovation territoriale incitera les collègues élus locaux à se tourner davantage vers la commune nouvelle.

J'insiste sur le fait que l'objectif du texte n'est pas de revoir en profondeur le mécanisme même des communes nouvelles, qui a démontré son intérêt. En effet, plus de 1 200 communes nouvelles ont été créées depuis que Jacques Pélisard, président de l'AMF, a proposé, en 2009, cette forme originale et volontaire de regroupement communal, traduite par la loi de 2010, puis améliorée par celle de 2015. Le texte consacre de nouvelles améliorations et vise à fixer le nouveau cadre avant les élections municipales de mars 2020, afin que les collègues puissent les préparer dans de bonnes conditions et faire des propositions en toute connaissance de cause.

C'est donc une proposition de loi avant tout technique, à l'exception de la commune-communauté, qui peut répondre à des aspirations nouvelles d'organisation, mais toujours dans le cadre intercommunal. La commune nouvelle et la commune-communauté sont autant d'outils dont pourront se saisir les collègues pour construire des projets, travailler en commun au service de leur population, conforter les services publics locaux et soutenir les initiatives.

Cette proposition de loi représente donc un nouveau pas facilitateur, qui inscrit cette dynamique dans la durée et ouvre une nouvelle voie de coopération, reposant sur le volontariat des maires et des élus locaux. Le groupe La République en marche y est tout à fait favorable. Je voudrais remercier Mme la rapporteure et M. le ministre pour leur écoute et notre travail en commun. *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.)*

M. le président. La parole est à M. Arnaud Viala.

M. Arnaud Viala. À l'heure où nous entamons l'examen de la proposition de loi de notre collègue Françoise Gatel, dont je salue la présence dans les tribunes, la France compte 34 970 communes. Malgré des lois successives au cours des dernières décennies, la décre de ce nombre est relativement lente et, finalement, assez faible, ce qui signe l'attachement indéfectible des Français à cet échelon de proximité, à leur maire, à leurs élus municipaux, à toutes les réponses et au niveau de services dont ils bénéficient de la part de celles et de ceux qui se consacrent à leur quotidien. À l'approche des élections municipales de 2020, un tout récent sondage, que les grands médias commentent ces jours-ci, fait apparaître que 75 % des Français se déclarent satisfaits de l'action de leur maire. De quoi faire rêver tous les parlementaires sur tous les bancs de cette assemblée !

Le groupe Les Républicains, et, plus largement, la droite parlementaire et la droite française sont très attachés aux communes. Pour nous, ce niveau essentiel du maillage administratif de notre pays est emblématique d'une longue histoire, reflète la réalité d'une France des territoires, dont la population est beaucoup plus uniformément répartie que chez nombre de nos voisins occidentaux – européens ou non –, et représente le lieu phare de l'expression démocratique. Nous voulons donc tout faire pour consacrer, préserver et renforcer le rôle des communes, et tout mettre en œuvre pour empêcher leur démantèlement.

La proposition de loi déposée au Sénat aborde l'épineuse question des communes nouvelles d'une manière plutôt novatrice, que je tiens à saluer ici.

D'abord, elle exclut toute dimension coercitive à la création de communes nouvelles. Ces dernières ne peuvent résulter que d'une volonté locale partagée : les préfets ne

disposeront, aux termes de ce texte, d'aucun pouvoir exceptionnel visant à forcer les regroupements. Cet aspect est un prérequis absolu de notre soutien à la proposition de loi. Celle-ci ne porte pas directement sur cette disposition particulière, mais j'en profite pour souligner ici notre opposition totale, que nous avons souvent exprimée, à la clause de revoyure, prévue par la loi NOTRE à l'horizon 2021, de tous les schémas intercommunaux, via les commissions départementales de coopération intercommunale – CDCI – et les pouvoirs élargis des préfets. Monsieur le ministre, vous avez pris l'engagement d'inscrire l'abrogation de cette disposition dans les discussions des textes à venir, et nous serons particulièrement vigilants sur ce point.

Ensuite, cette proposition apporte des correctifs sur la gouvernance, notamment pendant la période transitoire, mais aussi au moment de la constitution de la commune nouvelle, les moyens financiers de la nouvelle collectivité, les effets de seuil souvent dénoncés par les premiers territoires ayant expérimenté le dispositif, et les modalités pratiques de continuité de l'existence territoriale de la commune, postérieurement à la création de la commune nouvelle, à la fois par la possibilité de tenir des réunions du conseil municipal dans les mairies déléguées, mais aussi, et surtout, par le statut amendé des maires ou encore par la capacité donnée aux communes nouvelles de créer et de supprimer des communes déléguées dans leur périmètre.

Toutes ces dispositions vont, à nos yeux, dans le bon sens, puisqu'elles sanctifient le pouvoir des élus d'un territoire de créer et de façonner, en fonction du projet qu'ils portent, l'outil de la commune nouvelle, afin de lui faire épouser au mieux les contours de son histoire, mais aussi les axes de leur ambition en matière d'équipements, de services et, tout simplement, d'attractivité. Ce faisant, c'est bien à l'échelon communal et aux citoyens que nous rendons le pouvoir de décision et d'organisation : nous souscrivons à cette approche et voterons donc ces articles.

Nous souhaiterions cependant que, dans le courant de la discussion, certaines améliorations soient apportées au texte : des amendements seront défendus par plusieurs de mes collègues, notamment Jérôme Nury, député de l'Orne, territoire pionnier en matière de création de communes nouvelles, qui a une solide expérience et souhaite la mettre au service d'une volonté d'améliorer le dispositif que nous devrions tous partager. Madame la rapporteure, j'ai beaucoup apprécié le travail préparatoire mené au cours des auditions, et j'espère que vous soutiendrez ces amendements.

Nous souhaiterions que la réflexion sur l'évolution des communes qui le souhaitent soit accompagnée d'un véritable engagement de l'État, dans toutes ses extensions et pour une durée la plus longue possible. Je m'explique : il n'y a rien de pire pour un maire, pour des élus et pour une population tout entière que de fonder des espoirs sur le regroupement des forces locales avec le ou les territoires voisins, souvent amis de longue date, pour se rendre compte, au bout de quelques mois ou de quelques années, que les financements de l'État ne sont plus au rendez-vous. Les raisons avancées sont multiples : les préfets considèrent qu'il y a une dotation d'équipement des territoires ruraux – DETR – par an et par commune et que la commune nouvelle est à, leurs yeux, une seule collectivité ; les directeurs académiques des services de l'éducation nationale – DASEN – estiment que les communes fusionnées peuvent n'avoir qu'une seule école ; la règle stipule que les services publics ne sont présents qu'en un seul point du territoire communal, etc. Il nous semble au contraire que l'effort d'aménagement vertueux et moderne d'un territoire que porteraient des élus désireux d'aller de l'avant doit faire l'objet d'une contractualisation avec l'État,

afin de garantir un parallélisme des formes. La proposition de loi ne règle pas cette question, mais Rémy Rebeyrotte et moi-même sommes en train de formaliser des propositions dans le rapport de la mission d'information sur la commune dans la nouvelle organisation territoriale, que nous sommes en train de rédiger.

Reste, enfin, la question de l'article 4 et de la fameuse commune-communauté que prévoit de créer cette proposition de loi. L'idée de départ est évidemment bonne, puisque la création d'une commune nouvelle dans le périmètre d'une communauté de communes existante engendre immédiatement, à droit constant, l'adhésion de la nouvelle commune ainsi constituée à un EPCI plus vaste, ce qui a causé d'immenses difficultés et des contrecoups dans de nombreux territoires. Me viennent à l'esprit des exemples puisés dans mon département de l'Aveyron, que je ne citerai pas, où la situation aurait été bien différente sans cette contrainte.

À cet égard, neutraliser cette obligation afin de préserver l'expression d'une volonté territoriale forte et la mise en œuvre d'un projet concerté est une bonne chose. Il faut donner aux élus le pouvoir et les moyens d'aller au bout de leurs ambitions pour leurs territoires, qu'ils sont le mieux à même de jauger, d'appréhender et de canaliser. Je saisis d'ailleurs l'occasion de cette remarque pour dire qu'à titre personnel, je suis favorable à ce qu'on laisse ces prérogatives aux élus, qui sont évidemment fondés à faire état de leurs intentions en la matière dans leurs engagements de campagne, éventuellement à organiser les formes de concertation qui leur paraissent les plus adéquates, plutôt que de compliquer les schémas en leur imposant par la loi des étapes obligatoires de consultation citoyenne.

Il nous semble cependant que le texte, dans son état actuel, est très insuffisant sur ce point à bien des égards. D'abord, et les débats en commission des lois la semaine dernière l'ont encore montré, le statut juridique de la nouvelle catégorie de collectivité territoriale ainsi constituée n'est pas suffisamment clair, ni dans ses attributions, ni dans sa coexistence avec les communes, d'une part, et les communautés de communes, d'autre part. Ensuite, la question des moyens dont disposera ce nouvel être juridique n'a pas trouvé de réponse satisfaisante au cours des débats jusqu'à ce jour. Donner aux élus locaux cette perspective sans leur dire clairement comment seront établies les dotations, quel coefficient d'intégration fiscale sera retenu, quel sera le levier fiscal pourrait presque être qualifié de tromperie sur la marchandise !

Enfin, et dans le droit fil de ces remarques, la proposition de loi n'est assortie d'aucune étude d'impact réelle ; elle n'a fait l'objet d'aucun avis formel de la direction générale des collectivités locales, la DGCL, ni du Conseil d'État. Elle est, si je puis me permettre, légère sur ce point. Nous avons déposé un amendement demandant au Gouvernement un rapport détaillé, et, pour le dire clairement, nous exigerons qu'il soit accepté pour voter le texte en l'état : c'est le sérieux de nos travaux qui serait en cause si nous ne le faisons pas.

J'ai aussi entendu et retenu votre proposition, monsieur le ministre, que si le texte devait être adopté dans sa forme actuelle, il puisse être précisé sur ce point, après examen attentif par le Gouvernement, par les autres textes en préparation sur les collectivités locales que vous devez nous soumettre dans les prochains mois. Il nous semble que cette proposition est de nature à apaiser nos débats de ce jour et à permettre, pour ce qui concerne les membres du groupe Les Républicains, un vote favorable.

Tels sont, monsieur le ministre, madame la rapporteure, les éléments sur lesquels je souhaitais insister dans le cadre de cette discussion générale. Mes collègues et moi-même aurons l'occasion de revenir en détail sur les articles au moment de leur examen. *(Applaudissements sur les bancs du groupe LR.)*

M. le président. La parole est à M. Stéphane Baudu.

M. Stéphane Baudu. Cette proposition de loi, portée par la sénatrice Françoise Gatel et dont nous débutons aujourd'hui l'examen, vise à assouplir les conditions de création et de fonctionnement des communes nouvelles. Je veux saluer en préambule le travail effectué sur ce texte par le Sénat, puis par la commission des lois. Collectivement et dans un esprit constructif partagé par le Gouvernement, les parlementaires sont parvenus à maintenir le texte dans le cadre de son ambition initiale : corriger les imperfections d'un dispositif déjà éprouvé, comme en atteste la création de plus de 750 communes nouvelles depuis la loi portée par Jacques Pélissard en 2015.

Nous ne pouvons que partager l'intention de ce texte qui s'appuie sur l'expérience des élus locaux. En effet, nous partageons largement, je crois, sur ces bancs, la conviction que la production de la loi doit davantage s'appuyer sur le vécu des territoires et comporter, dans le respect des principes constitutionnels d'égalité, la faculté à s'adapter à la diversité des besoins et des réalités locales. C'était en grande partie l'objet de la réforme constitutionnelle qui s'était engagée et que nous aurons, je l'espère, l'occasion de mener à son terme prochainement.

Ce sera aussi l'objet de l'un des volets du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique que vous nous présenterez bientôt, monsieur le ministre, avec plusieurs dispositions allant dans le sens de la confiance aux élus locaux, leur permettant de déterminer les organisations les plus adaptées aux contraintes, atouts et ambitions de leurs territoires.

Les assouplissements portés par ce texte visent trois objectifs majeurs. Le premier est une mesure de progressivité de la loi. En atténuant la brutalité de la baisse du nombre de conseillers municipaux au sein de la nouvelle assemblée communale, l'article 1^{er} facilite la composition des équipes municipales à l'approche de l'échéance électorale de 2020 et leur représentativité à l'échelle de la nouvelle commune. Soulignons ici le meilleur encadrement de ce dispositif transitoire, décidé en commission des lois grâce à l'adoption d'amendements déposés par notre groupe et en accord avec l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, amendements qui précisent et plafonnent cet assouplissement. Soulignons aussi l'importance qui s'attache à l'adoption rapide de cette disposition pour que les prochaines élections municipales puissent se préparer dans la sérénité.

La seconde disposition majeure du texte s'inscrit dans une démarche de différenciation. Ainsi, l'article 4 permet aux communes créées à compter du 1^{er} avril 2020 par fusion des communes membres d'un ou plusieurs EPCI de choisir de ne pas être rattachées à un nouvel EPCI. Il est question ici de l'avènement possible de « communes-communautés », même si ce terme me paraît impropre, car il ne s'agit pas de créer juridiquement une nouvelle strate de collectivité. Il s'agit de prendre en compte ces cas très particuliers où la création de communes nouvelles entraînerait de fait un élargissement inutile ou déraisonnable de périmètres intercommunaux, avec des conséquences néfastes sur l'organisation des compétences sur ce territoire et sur la gouvernance des entités communales et intercommunales qui l'animent.

Au fond, ce dispositif est en parfaite cohérence avec les orientations du futur projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Nous avons besoin de « redonner du mou » aux territoires pour qu'ils dessinent, en responsabilité, les organisations aptes à porter les politiques publiques locales et à répondre aux besoins de nos concitoyens. Plus globalement, il nous faut corriger ce que l'application systématique de nos lois de décentralisation successives a pu fragiliser en termes de vitalité démocratique et d'efficacité de nos actions.

En ce sens, ce dispositif dérogatoire introduit à l'article 4 est une évolution positive du droit appliqué aux collectivités, pas une révolution de celui-ci. Sans remettre en cause le principe général de rattachement des communes à un EPCI, il offre un outil supplémentaire aux élus qui considéreront cette alternative comme la plus adaptée à la situation particulière de leur territoire, notamment dans le cas d'EPCI très intégrés et constitués sur des bassins de vie pertinents.

Je souhaiterais néanmoins, si vous me le permettez, exprimer deux points de vigilance.

Tout d'abord, nous ne pouvons pas risquer, par ce dispositif, de fragiliser la construction intercommunale qui a tant apporté à notre pays. Le couple commune-intercommunalité doit rester la norme de notre organisation locale. La recomposition du paysage communal, avec l'avènement de nouvelles communes plus grandes, mieux armées pour mettre en œuvre les politiques publiques au plus près de nos concitoyens, ne doit pas faire oublier l'importance et l'enjeu que recouvrent les coopérations intercommunales pour la vitalité et la solidarité territoriales. Ainsi devons-nous collectivement veiller à ce que ces communes nouvelles, entrant dans le champ de l'article 4, soient, dans leur configuration, dans la maturité de leur projet politique, en parfaite capacité d'assumer les responsabilités pleines et entières qui seront les leurs.

À cet égard, je me réjouis des apports du Sénat, puis de la commission des lois, sur proposition de la rapporteure, en phase avec la vision exprimée par la délégation aux collectivités territoriales. La nouvelle rédaction consolide le processus de création de ces communes nouvelles spécifiques, affirmant son caractère dérogatoire au droit commun et insistant sur la nécessité d'une expression très claire de la volonté des communes d'entrer dans ce dispositif selon la règle de majorité des deux tiers.

Second point de vigilance sur ce sujet, les conséquences financières de cette disposition, notamment en ce qui concerne le calcul et l'attribution de la dotation globale de fonctionnement, restent à préciser. Même si le texte prévoit que les incidences soient actées lors de la prochaine loi de finances, des inquiétudes subsistent quant au manque d'évaluation a priori des impacts de ce que nous acterons par ce texte.

Sur ce sujet, notre groupe soutient dans son intention l'amendement qui sera défendu par la rapporteure de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation en faveur de l'élaboration, par le Gouvernement, d'un rapport sur les conséquences financières de l'article 4.

La troisième disposition forte de ce texte, qui figure à l'article 6, est aussi une mesure de progressivité dans l'application du droit de ces nouvelles communes. Sur ce point, il faut saluer à nouveau le travail de la commission des lois pour faire en sorte que les dispositions qu'elle institue pour une durée de trois ans ne créent pas d'exception injustifiée à l'universalité des obligations qui incombent aux collectivités et à leurs groupements. Il laisse une souplesse raisonnable

dans la mise en œuvre d'obligations légales dont l'application brutale serait de nature à compliquer inutilement les premières années des communes nouvelles.

Vous le comprenez, le groupe MODEM et apparentés soutiendra l'adoption de ce texte. Nous estimons que le travail constructif réalisé jusqu'ici n'appelle pas de notre part le dépôt d'amendements en séance, même si certains d'entre nous, à titre personnel, proposeront quelques adaptations à la marge. Nous le soutenons, parce qu'il vise à donner toutes ces chances de réussite au processus de constitution des communes nouvelles. Il nous faut lever les derniers obstacles susceptibles d'obérer leur bon fonctionnement, en gardant l'esprit et l'ambition du dispositif voulu à l'origine par Jacques Pélessard : permettre l'émergence de nouvelles communes, formées par la convergence d'histoires partagées et de projets pour l'avenir.

Gageons que notre examen en séance viendra parfaire la rédaction du texte, avec en perspective une double exigence : d'une part assouplir sans déstabiliser ni le tissu communal indispensable à la vitalité démocratique, ni les dynamiques de coopérations intercommunales porteuses d'attractivité et d'efficacité, d'autre part adapter sans nuire à la lisibilité de l'organisation décentralisée de notre pays. (*Applaudissements sur les bancs du groupe MODEM et sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Nous nous retrouvons aujourd'hui pour examiner une proposition de loi, portée par la sénatrice Françoise Gatel, que je salue, adoptée par le Sénat le 11 décembre 2018 et qui vise à faciliter la création de communes nouvelles.

Au 31 mars, 2532 communes ont été regroupées en 775 communes nouvelles ; au 1^{er} janvier de cette année, nous étions passés sous la barre des 35 000 communes. C'est un fait. Si je le dis cela, c'est parce que lorsqu'en 2015, Jacques Pélessard et moi-même avons fait adopter une proposition de loi visant à encourager la création de communes nouvelles, nous n'avons jamais revendiqué un objectif chiffré. Il s'agissait simplement de tirer les conséquences de l'échec de la loi Marcellin, mais aussi de la commune nouvelle version 2010. Le nombre important de communes en France n'est absolument pas un problème en soi. Notre organisation territoriale repose d'abord sur la commune, et ces 35 000 communes sont autant de maisons du peuple ouvertes chaque semaine, même dans les plus petites communes.

Mais lorsque les élus considèrent qu'ils feraient mieux ensemble que seuls, que leur commune travaille depuis longtemps avec la commune voisine et que la réunion des deux permettrait de faire mieux, alors le législateur doit faciliter cette union. La commune nouvelle est une liberté, une évolution territoriale basée sur le volontariat, et cette règle doit perdurer.

En 2015, nous avons facilité la création de communes nouvelles, amélioré les dispositions régissant les premières années de vie commune, garanti le maintien d'une identité communale, proposé un pacte financier, assuré la place des élus dans les institutions. Il n'y a pas de modèle unique de la commune nouvelle, les raisons pour se lancer sont multiples, mais le faire pour des raisons strictement financières, c'est courir vers un désastre programmé. L'objectif doit être avant tout celui de l'efficacité de l'action communale, du maintien et de l'amélioration de l'offre de services publics aux habitants.

Pendant la discussion en 2015, un seul point de friction avec Jacques Péliissard : l'adhésion obligatoire pour la commune nouvelle à un EPCI, avec, selon les cas de figure, des délais plus ou moins longs. À l'époque, le président de l'AMF défendait déjà la possibilité pour la commune nouvelle de ne pas rejoindre un EPCI. À l'époque, la carte communale n'était pas achevée et la commune nouvelle pouvait être un prétexte pour échapper à l'intercommunalité. Je m'y étais alors opposée. Depuis, la carte communale est achevée et la question peut légitimement se poser.

Le groupe Socialistes et apparentés est favorable à la majorité des dispositions de cette proposition de loi qui permet de tenir compte des retours d'expérience sur le terrain et d'assouplir le cadre juridique des communes nouvelles.

Il s'agit par exemple, pour ce qui concerne l'effectif du conseil municipal, de revenir plus progressivement au droit commun, afin de faciliter la représentation des communes historiques. La dérogation au principe de complétude du conseil municipal lors de la première élection du maire et des adjoints est une bonne chose. Le lissage des effets de seuil pour se mettre en conformité avec les nouvelles obligations va aussi dans le bon sens, comme la possibilité de supprimer certaines mairies annexes.

Reste la principale innovation de ce texte : la commune-communauté. Comme je l'ai rappelé, cette question s'est déjà posée en 2015. Elle se pose à nouveau aujourd'hui, mais dans un tout autre contexte. En effet, la carte communale a été achevée et les nouveaux schémas de coopération intercommunale ont donné naissance à des EPCI regroupant de nombreuses communes et au moins 15 000 habitants, sauf dérogation.

Dès lors, si toutes les communes d'un EPCI décident de se regrouper en une seule commune, faut-il les contraindre à rejoindre un EPCI ? On peut supposer que cette commune nouvelle disposera de la taille suffisante pour assumer les compétences transférées habituellement au niveau intercommunal et que son périmètre est censé être adapté au bassin de vie. Pourquoi alors vouloir imposer une adhésion à un EPCI qui sera forcément plus grand que le précédent et éloignera un peu plus les élus des habitants ? La possibilité offerte par cette proposition de loi semble donc pertinente – mais je peux seulement dire qu'elle le semble, car nous ne savons rien des modalités financières prévues, et nous le regrettons.

De fait, rien n'est dit des moyens accordés aux communes nouvelles. Pourtant, ce texte aurait pu être l'occasion de se pencher sur les bonifications existantes. Doivent-elles perdurer ? Quelles règles financières pour les communautés de communes, en termes de DGF et de péréquation ? Quid du FPIC, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, et du potentiel financier ?

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Très bien !

Mme Christine Pires Beaune. Beaucoup de questions restent sans réponse.

Enfin, je souhaite appeler l'attention de M. le ministre et de mes collègues sur le futur projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui prévoit de nombreuses mesures bienvenues pour les petites communes, avec un seuil de 1 000 habitants : je crains que ce seuil ne décourage la création de communes nouvelles de plus de 1 000 habitants – mais nous en reparlons.

Malgré ces réserves, le groupe Socialistes et apparentés votera ce texte, parce qu'il apporte encore plus de souplesse au dispositif de la commune nouvelle, en faisant confiance aux acteurs locaux pour décider de l'organisation la plus efficiente de leur territoire. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre Morel-À-L'Huissier.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. L'échelon communal est multiple et divers. On compte en France 34 968 communes, qui sont juridiquement identiques mais, en réalité, fort différentes – et on en a connu jusqu'à 38 076 !

La mise en place des communes nouvelles a permis de revivifier cet échelon territorial en mutualisant les forces. Si cette idée de regroupement n'est pas nouvelle, puisqu'elle a été initiée en 1971 par la loi dite Marcellin – qui n'a pas été un franc succès –, des progrès devaient être faits pour passer de l'idée à l'effectivité. Finalement, le nouveau régime des communes nouvelles, issu de la loi Péliissard-Pires Beaune, en 2015, a connu un certain succès : 775 communes nouvelles ont été créées, regroupant près de 2 532 communes et 4 millions d'habitants.

Ce succès est dû en grande partie au fait que les communes nouvelles voient le jour sur la base du volontariat. Une large place est laissée à l'initiative des élus locaux, contrairement à ce qui se passerait en cas de regroupements forcés. De nombreux élus ont d'ailleurs adhéré à ce dispositif qui permet de redonner toute leur vitalité aux communes, échelon de proximité des services publics et de démocratie locale. C'est là un point sur lequel nous devons rester vigilants.

Pour les élus municipaux, la création d'une commune nouvelle est également le moyen de retrouver des marges de manœuvre, notamment financières, à la suite de la baisse des dotations de l'État depuis 2013.

Cependant, certains écueils existent. En effet, le mouvement de création semble un peu stagner et la répartition des communes nouvelles sur le territoire est très disparate selon les régions : si elles sont nombreuses dans le quart nord-ouest du pays – Calvados, Eure, Maine-et-Loire, Manche –, on en trouve peu dans la couronne parisienne et les DOM, ou départements d'outre-mer, très peu en PACA, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, et dix-huit départements n'en sont pas dotés.

Prenant en compte ces difficultés, un rapport d'information du Sénat, issu de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de la réforme territoriale de 2018, a formulé plusieurs recommandations visant à faire évoluer le régime des communes nouvelles afin de lever les obstacles à leur création.

La proposition de loi, provenant, sous la plume de Françoise Gatel, du groupe Union centriste du Sénat et dont nous discutons aujourd'hui, en est le fruit. Elle permet en effet de redynamiser la constitution des communes nouvelles en offrant plus de facilités à ces dernières, avec par exemple la modification du mode de gouvernance, la mise en place d'une période transitoire plus souple, ou en proposant les nouvelles communes-communautés.

Cette proposition de loi qui, comme vous l'avez dit, monsieur le ministre, est une co-production de l'Assemblée nationale et du Sénat, va donc dans le bon sens. Si la formule magique permettant de rationaliser les plus petites

communes et d'éviter l'émiettement territorial n'a pas encore été définitivement trouvée, il est toujours opportun d'œuvrer en ce sens.

Je voudrais cependant insister sur plusieurs points.

Tout d'abord, quid des incitations financières pour les communes nouvelles naissant depuis le 1^{er} janvier 2019 ? Si l'aspect financier ne doit pas être la raison du regroupement des communes, il est indispensable dans une logique de rationalisation. Monsieur le ministre, vous avez apporté quelques précisions en la matière, mais peut-on espérer que les incitations financières seront pérennisées pour les communes nouvelles dans les années à venir ? Dans les territoires ruraux, en effet, un sou est un sou et il s'agit là d'une demande récurrente.

Ensuite, les communes nouvelles doivent faire l'objet d'un consensus global – entre les élus, ce qui est actuellement le cas, mais aussi avec la population. Il me paraît indispensable que les citoyens soient informés au préalable de la création d'une commune nouvelle qui les concerne. J'ai donc déposé des amendements visant à ce que la population puisse être consultée, mais ils ont malheureusement été déclarés irrecevables. Pourtant, à la suite du grand débat et compte tenu de la demande non équivoque de nos concitoyens d'être plus associés aux politiques menées, ce débat aurait dû avoir lieu. Cela est particulièrement justifié, car le processus de fusion des communes induit des changements importants, ne serait-ce que dans le rapport que l'on entretient avec l'identité du lieu où l'on habite.

Au vu de ces éléments, j'ai tout de même souhaité déposer pour la séance publique des amendements prenant la forme de demandes de rapports, afin de relancer la discussion. Je pourrai, monsieur le ministre, retirer ces amendements en fonction de ce que vous me direz. Je le dis aujourd'hui devant la représentation nationale, car je constate quelques crispations dans mon département de la Lozère, où des conflits apparaissent déjà entre élus d'une même commune nouvelle, allant jusqu'à des recours devant les juridictions administratives. Dans l'un de ces cas, la population n'a pas été informée et elle conteste l'arrêté de création. Dans un deuxième cas, une commune déléguée estime être mal traitée par la commune nouvelle et demande à défusionner. Si ce mouvement devait s'amplifier, l'image de la commune nouvelle en serait ternie.

Par ailleurs, une question reste en suspens : pour les prochaines élections de 2020, il est possible que certaines communes déléguées ne soient pas représentées sur les listes. Il est pourtant primordial de conserver la représentativité de toutes les communes. Je souhaiterais que le Gouvernement soit attentif à ce problème.

Enfin, le nouveau statut de commune-communauté ne devra pas donner naissance à de nouveaux travers de complexification. Les modifications de l'article 4 adoptées en commission sont les bienvenues sur ce point, afin de préciser que, sauf dispositions contraires, une commune-communauté et son maire disposent des mêmes prérogatives et sont soumis aux mêmes obligations que celles que la loi attribue ou assigne directement aux EPCI à fiscalité propre et à leurs présidents.

Les communes nouvelles sont une forme d'intercommunalité à propos de laquelle plusieurs questions se posent. Quelle sera la répartition des dépenses de fonctionnement et d'investissement ? Va-t-on devoir repenser tout le fonctionnement des intercommunalités ? En effet, des communes plus fortes sont en mesure d'exercer elles-

mêmes des compétences qui, ailleurs, sont transférées au niveau intercommunal. Quid de la DGF de ces nouvelles structures ?

Pour conclure, notre groupe UDI et indépendants votera ce texte, qui contient des ajustements bienvenus, tout en espérant obtenir quelques réponses sur les problèmes que je viens de soulever. (*Applaudissements sur quelques bancs des groupes LaREM et LR.*)

M. le président. La parole est à M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Les Français sont attachés à la commune, qui est le lieu de la démocratie locale, et les maires sont des hommes et femmes politiques parmi les plus appréciés de leurs concitoyens. La disparition des communes n'est donc pas à l'ordre du jour. Cependant, des évolutions sont en cours, qui sont en grande partie le fruit des nécessités, avec l'élargissement des déplacements de la vie. La commune n'est plus l'alpha et l'oméga : certaines personnes peuvent ainsi habiter dans une commune et travailler dans une autre, ou y pratiquer des activités sportives ou culturelles. L'espace s'est quelque peu dilaté.

Avec près de 35 000 communes, la France métropolitaine regroupe à elle seule un tiers du nombre des communes de l'Union européenne – ce n'est, du reste, ni bien ni mal.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Oui !

M. Paul Molac. Cela se traduit par un nombre élevé de communes disposant de peu de moyens. En effet, plus de 90 % des communes comptent moins de 5 000 habitants et la population moyenne d'une commune française est de 1 750 habitants, contre 4 100 pour le reste de l'Europe.

Nombre de difficultés apparaissent alors pour les plus petites d'entre elles, qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour répondre à la demande d'action publique et aux attentes de leurs habitants. Ainsi, dans le domaine du transport en commun en milieu rural, les faibles densités sont un obstacle à l'établissement de transports fréquents et efficaces, qui doivent être pensés plutôt à l'échelle intercommunale, voire à plus grande échelle. Certains maires de petites communes se plaignent d'ailleurs de ne pas avoir les moyens de leurs politiques et de ne pouvoir agir que par le biais de l'intercommunalité.

De fait, la fonction de maire d'une petite commune est un sacerdoce, voire un apostolat. La tâche peut même être très difficile lorsqu'il faut annoncer à des parents le décès d'un jeune sur les routes – car c'est le maire qui s'y colle, et je ne souhaite cela à personne. Les maires et leur conseil s'investissent donc beaucoup dans leurs fonctions, et il importe de redire que la majorité des conseillers municipaux ne reçoivent aucune indemnité et travaillent gratuitement au service de la collectivité.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Très bien !

M. Paul Molac. Nos voisins européens ont connu les mêmes interrogations et, à partir des années 1960, ont engagé un mouvement de réduction du nombre de communes qui a souvent pris un tour autoritaire et s'est traduit, dans certains pays, de manière spectaculaire. Ainsi, entre 1950 et 2007, la Suède, le Royaume-Uni, la Belgique et l'Allemagne ont respectivement réduit le nombre de leurs communes de 87 %, 79 %, 75 % et 41 %. En France, en revanche, sur la même période, cette réduction n'a été que de 3 %. Il est vrai que nous avons fait des choix différents et nous avons préféré la révolution silencieuse – ou presque – de l'intercommunalité à celle, qui n'aurait pas manqué d'être beaucoup plus bruyante, de la fusion autoritaire des

communes par la loi, option choisie par l'Allemagne, la Suède et bien d'autres pays. Peut-être n'est-ce finalement pas plus mal pour la paix des ménages.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la création de communes nouvelles, qui consistent en un regroupement de plusieurs communes. On en compte plus de 750, regroupant près de 2 500 anciennes communes et 2,4 millions d'habitants. C'est modeste, mais c'est une réalité.

Ce phénomène est parfois source de craintes, certains redoutant la dissolution de l'identité de la commune historique, la nécessité de se soumettre à de nouvelles obligations qui peuvent changer la physionomie de leur territoire ou la perte d'emplois et de services dans certaines communes.

C'est ainsi que le législateur avait pris acte de l'échec du processus administratif de regroupement de communes institué par la loi Marcellin du 16 juillet 1971 et lui avait substitué un dispositif fondé sur le volontariat. Ce dernier, cependant, ne pouvait être mis en œuvre que selon un processus complexe, à l'initiative des communes, avec consultation obligatoire des électeurs, à la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant au moins au quart des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes concernées. Cela fait tout de même beaucoup ! Toutefois, une commune ne pouvait être contrainte de fusionner si les deux tiers des suffrages exprimés, représentant au moins la moitié des inscrits dans la commune, s'étaient opposés à la fusion. On comprend vite pourquoi ce genre de procédure, qui n'est pas sans rappeler le référendum organisé sur la collectivité unique d'Alsace en 2013 ou le droit d'option prévu dans la loi sur le découpage des régions, ne fonctionne pas. Quand on ne veut pas qu'une chose advienne, on engage des procédures administratives qui la rendent impossible.

La proposition de loi que nous examinons permet d'assouplir les règles de constitution des communes nouvelles et va donc dans le bon sens. Je note cependant l'extrême précaution prise pour ne pas trop bousculer la carte communale : je m'étonne qu'on refuse toujours d'envisager un seuil et qu'on laisse perdurer des communes qui ont vingt, trente ou quarante habitants, et parfois moins de dix. C'est au-delà du raisonnable, et je ne peux m'empêcher de noter qu'on n'a pas eu la même attention lorsqu'il s'est agi, voilà peu, de fusionner des régions qui ne le demandaient pas en mégarégions...

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Exactement !

M. Paul Molac. ...dont bon nombre de nos collègues, y compris parmi ceux qui ont voté cette mesure, considèrent qu'on aurait pu s'abstenir.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Voilà !

M. Paul Molac. Attention, donc, à ce que nous faisons : nous devons respecter nos territoires.

Dans le contexte de la montée en puissance des intercommunalités, la possibilité doit être donnée aux communes de suivre cette pente ascendante, et même d'obtenir ce statut de commune-communauté. En effet, de nombreuses communes rurales, craignant d'être dépossédées de tout moyen d'action, pourraient se regrouper pour créer des communes nouvelles.

Dans ce contexte, qu'en sera-t-il des incitations financières ? Monsieur le ministre, nous avons été plusieurs orateurs à vous demander des éclaircissements sur ce point.

Ce texte prévoit aussi la création des communes-communautés, issues de la fusion de l'ensemble des communes d'un EPCI, qui disposeraient des compétences à la fois de la commune et de l'EPCI. On peut penser que ce type d'orga-

nisation intéresserait certaines communes rurales en leur permettant de mutualiser les services et d'être plus efficaces. Mais avec les grands EPCI dont le pays dispose majoritairement désormais, une telle disposition n'aura de débouchés concrets qu'à la marge.

En effet, la loi NOTRe, appliquée parfois avec beaucoup de zèle par certains préfets, a conduit à la constitution à marche forcée d'EPCI à fiscalité propre dont la population dépasse de loin le seuil légal de 15 000 habitants, y compris en milieu rural. C'est ainsi que dans les Côtes-d'Armor, qui comptent 600 000 habitants, il ne reste plus que huit intercommunalités, avec une moyenne de 75 000 habitants. On est loin du seuil de 15 000 habitants ! Comment imaginer fusionner toutes ces communes en une seule ? Cela paraît totalement impossible.

Notons par ailleurs qu'avec les nouvelles communes-communautés, une élection au suffrage universel direct se tiendra à l'intérieur du périmètre de certaines intercommunalités, quand pour d'autres il s'agira toujours d'un suffrage indirect par fléchage. Cela laisse présager de beaux débats autour de l'avancée démocratique que constituerait l'extension du suffrage universel direct à l'ensemble des intercommunalités, alors que celles-ci montent de plus en plus en puissance, avec des budgets parfois très importants, de vrais services rendus à la population et des choix véritablement démocratiques.

À propos d'un autre sujet qui me tient à cœur, je ferai remarquer une nouvelle fois que la législation en vigueur ne permet pas de régler tous les cas problématiques, par exemple celui des intercommunalités à cheval sur plusieurs départements ou régions. Cette question se pose très concrètement pour la communauté de communes du Pays de Redon, à cheval sur l'Ille-et-Vilaine, le Morbihan et la Loire-Atlantique, soit trois départements et deux régions, la Bretagne et les Pays de la Loire.

Nous avons déposé un amendement afin de faciliter la constitution de communes nouvelles interdépartementales ou interrégionales sans que les anciennes communes ne doivent changer de département ou de région, disposition trop contraignante pour les élus et la population. Ainsi les communes déléguées devraient-elles pouvoir être reconnues comme des sections électorales appartenant chacune à leur département initial afin d'exprimer et de récolter les votes de chaque section électorale pour les élections départementales, régionales, législatives et européennes et de désigner également des délégués pour les élections sénatoriales.

Je défends cette proposition dès maintenant parce que mon amendement a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution pour création de charge, alors que j'avais pu le défendre à deux reprises sous la dernière législature. Je regrette qu'on ne puisse, dans l'intérêt des populations concernées, débattre de ce sujet.

Toutefois, une autre solution permettrait de résoudre ce cas très particulier. Elle consiste à rattacher la Loire-Atlantique, département breton, à la région Bretagne, et donc à satisfaire cette région historique qui ne demande qu'à être réunifiée. Ainsi tous les habitants des communes nouvelles seraient-ils au moins les habitants de la même région.

Enfin, nous regrettons qu'un pouvoir important reste accordé aux préfets dans le processus de création des communes nouvelles. Nous considérons en effet que pour un tel projet, issu d'une volonté commune des acteurs du territoire, la priorité doit être donnée à la volonté des élus et des populations des communes concernées et non au repré-

sentant de l'État. C'est le sens d'une partie des amendements que nous avons déposés à l'occasion de l'étude de ce texte en séance.

Je ne peux par ailleurs me satisfaire des conséquences qu'ont générées ces fusions de communes en matière de toponymie. Nous avons pu constater notamment en Bretagne que de nouveaux noms inventés par la commune nouvelle faisaient perdre toute référence à l'identité singulière qu'avaient pourtant les communes d'origine, ce qui constitue une perte patrimoniale. La protection du patrimoine, notamment culturel et immatériel, et la préservation de son identité faisant partie des compétences obligatoires du conseil régional, nous proposons que celui-ci puisse venir en soutien aux communes lors de la recherche d'un nom qui ne fasse pas fi de l'histoire.

Au final, mes chers collègues, cette proposition de loi n'aura, à notre avis, qu'une portée limitée. Nous espérons cependant être contredits, notamment à l'occasion de la révision de certains périmètres intercommunaux trop larges. Toutefois, elle assouplit de manière bienvenue la procédure de fusion entre communes et contient des mesures incitatives.

Le groupe Libertés et territoires votera donc pour cette proposition de loi qui, espérons-le, sera pleinement appréhendée par les élus locaux pour leur permettre à l'avenir d'agir avec plus de moyens et de liberté dans la logique de différenciation qui nous est chère. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LT. – M. Pierre Morel-A-L'Huissier applaudit aussi.*)

M. le président. La parole est à Mme Émilie Guerel.

Mme Émilie Guerel. Le 20 août 1790, Louis XVI promouvait déjà le regroupement de communes en expliquant : « Il est dans l'esprit de l'Assemblée nationale de favoriser ces réunions et les corps administratifs doivent tendre à les provoquer et à les multiplier par tous les moyens qui sont en leur pouvoir. »

Ainsi la commune nouvelle s'inscrit-elle dans un processus législatif constant, engagé dès 1790. Dans cette continuité, la présente proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, adoptée par le Sénat le 11 décembre dernier, prévoit de faciliter les regroupements de communes dans des communes nouvelles et incite les communes à se regrouper, tout en soumettant ces fusions à l'acceptation tant des citoyens que des élus.

En effet, l'organisation territoriale de la France se singularise par son très grand nombre de communes. Fort de cet héritage historique, la commune demeure une institution de référence pour les Françaises et les Français et suscite un véritable attachement de leur part. Le grand débat national, organisé dans notre pays de janvier à avril 2019 et auquel vous avez pris toute votre part, monsieur le ministre, est venu rappeler, s'il en était besoin, cet attachement. La commune est à la fois un lieu de mémoire et de production d'identité, mais aussi la cellule de base de notre démocratie et l'échelon du « vivre ensemble ». Nos concitoyens sont attachés à leur commune et à leur maire. Dans son rapport intitulé *Vivre ensemble*, publié en 1976, Olivier Guichard n'énonçait-il pas que c'est dans la commune que l'on est citoyen ?

Toutefois, force est de constater que lorsqu'il s'agit d'aborder les collectivités communales, il est convenu de parler de « nanisme communal ». En effet, 90 % des communes comptent moins de 2 000 habitants ; 93,9 % comptent moins de 5 000 habitants et seulement 5 % dépassent

le seuil des 10 000 habitants. Cet émiettement communal peut induire certaines difficultés pour les petites communes qui n'ont pas les moyens de supporter les coûts liés à l'exercice de certaines de leurs compétences ni forcément la capacité de pouvoir fournir des services publics de qualité.

Dans ce contexte, et pour répondre à ces difficultés, le législateur a permis, au fil des années, d'une part le regroupement de communes et d'autre part la coopération intercommunale. Le régime actuel des communes nouvelles, qui a succédé à celui de la loi dite Marcellin du 16 juillet 1971, a été créé par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, et a été modifié par la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, dite loi Péliissard. Ces nouvelles dispositions de 2015 ont alors connu un important succès puisqu'au 1^{er} janvier 2019, la France comptait plus de 750 communes nouvelles sur l'ensemble du territoire national, regroupant près de 2 500 communes et 2,4 millions d'habitants. La commune nouvelle constitue donc une réponse pour redynamiser la commune, échelon de proximité.

Ainsi cette proposition de loi n'a-t-elle pas vocation à revoir en profondeur le dispositif des communes nouvelles, mais bien à offrir des perspectives aux communes qui souhaitent se regrouper par une démarche volontaire, dans le but d'apporter une nouvelle ambition à leur territoire. Dès lors, elle permet d'accompagner et d'encourager les fusions de communes, en cherchant à réduire les conséquences des fusions pour les communes concernées et à assurer une période de transition plus longue et plus favorable aux communes fusionnées.

Sans entrer dans le détail des articles de cette proposition de loi, je souhaite toutefois en évoquer la disposition centrale : l'article 4. Il permet de dispenser une commune nouvelle, issue de la fusion de toutes les communes membres d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, de l'obligation de se rattacher à un autre EPCI. Ces communes de demain, dénommées communes-communautés, disposeront de l'ensemble des prérogatives directement attribuées par la loi à un tel établissement. La commune-communauté, qui répond à des aspirations nouvelles d'organisation, peut être vue comme un aboutissement de la coopération intercommunale, « degré ultime de l'intégration » comme le souligne Mme Kamowski dans son rapport d'information.

Chers collègues, j'insiste sur le fait que la création d'une commune nouvelle est une possibilité offerte aux élus locaux et en aucun cas une obligation. Cette proposition de loi n'oblige ni ne contraint. Il s'agit d'un acte de liberté et d'une décision relevant de la libre administration des collectivités.

En conclusion, cette proposition de loi est guidée par deux objectifs clairs : l'adaptation aux territoires et la souplesse qui répond aux attentes des élus locaux désireux de créer, en toute liberté, des communes nouvelles dans des conditions optimales.

Je compte donc respectueusement sur vos suffrages, mesdames et messieurs les députés, pour que ce texte devienne une réalité pour notre territoire et pour « mieux faire ensemble ». (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Je ferai trois observations sur cette proposition de loi.

Premièrement, le mouvement communal remonte sinon au néolithique, en tout cas au X^e ou XI^e siècle. La commune est l'expression du besoin de s'associer pour gérer de façon cohérente des intérêts communs. Elle correspond à la nature profonde de l'humanité. Elle ne résulte pas d'un découpage administratif, contrairement aux départements ou, pour citer un exemple plus récent, aux régions. Elle est avant tout une communauté de vie, une histoire entre les femmes et les hommes et un territoire. La commune revêt une dimension patrimoniale et possède une identité démocratique par essence différente de toute autre entité administrative. Elle exige donc qu'on conçoive les dispositifs qui lui sont destinés avec ménagement et en tenant compte du fait qu'avant d'être une structure administrative, elle représente un lieu de vie.

La loi dite Marcellin du 16 juillet 1971, qui créa un traumatisme en prévoyant un regroupement autoritaire des communes, fut un échec parce qu'elle a ignoré cette réalité. Depuis, les lois de 2010 et surtout du 16 mars 2015 ont offert des perspectives intéressantes aux communes qui souhaitaient se regrouper. C'est désormais dans le cadre d'une démarche volontaire, pour aller au bout des logiques de mutualisation ou dépasser les fractures territoriales, tout en conservant les liens de proximité, l'histoire et l'identité des communes fondatrices, que cette voie est ouverte aux collectivités. Pour elles, un tel rapprochement relève de l'évidence.

Dans un contexte où les populations voient la fracture territoriale s'aggraver, des écoles fermer et des services publics s'éloigner ou se dématérialiser, nous devons appréhender ce texte non pas comme une démarche technocratique mais comme la garantie d'obtenir plus de services publics de proximité, avec une prestation de qualité supérieure. C'est à l'aune de cette exigence que, me semble-t-il, nous devons légiférer.

Deuxièmement, la création de la commune-communauté, qui se substitue à l'EPCI existant, est une hypothèse de configuration intéressante. Elle ajoute cependant de la complexité à un système d'organisation territoriale qui, dans son ensemble, n'est pas simple. Certes, il n'est nul besoin de connaître le principe d'Archimède pour nager, mais gardons tout de même à l'esprit la nécessaire lisibilité des dispositifs que nous décidons.

Sur ce point, des améliorations et des précisions concernant la commune-communauté doivent être apportées. D'ailleurs, le statut particulier de la métropole de Lyon, madame la présidente de la commission des lois, vient par exemple de faire l'objet d'un correctif en raison d'une lacune juridique de taille, puisque les conseillers communautaires étaient exclus de la compétence de vote pour les élections sénatoriales. Gravissime ! Ainsi, même l'administration la plus compétente se perd dans ses cheminements complexes, ne l'oublions pas.

S'agissant du volontariat, veillons à ce que les dispositifs financiers ne trahissent pas cette belle idée en asséchant les ressources propres des communes et en proposant en cas de regroupement des avantages financiers tels que beaucoup d'élus ne pourraient que les accepter. Vous devez nous rassurer sur ce point, monsieur le ministre. Mais on ne peut pas dire qu'on aime les communes et en même temps organiser leur disparition – si j'en crois les propos tenus tout à l'heure par Stéphane Peu.

Troisièmement, le citoyen doit être au cœur de nos préoccupations – beaucoup de députés ont évoqué ce point à la tribune. Les questions d'existence, de disparition ou de regroupement de communes doivent être abordées avec les citoyens, constitutifs de cette communauté de vie qu'on

propose de changer. Le premier gage de réussite d'une commune nouvelle est, sans conteste, une appropriation du projet par les habitants directement concernés. Pour parler comme Tocqueville, la commune est à la démocratie ce que l'école est à la science.

Sur le sujet qui nous occupe, la consultation citoyenne, mesure législative inscrite en 2010 au sein du code général des collectivités territoriales, ne s'impose qu'en cas de désaccord entre les communes. Je trouve regrettable, du point de vue de la démocratie locale, que cette consultation ne soit pas davantage encouragée par la loi. Il ne s'agit pas d'alourdir la procédure, ni de donner à cette consultation et à son résultat un caractère impératif, mais de donner des clés de réussite aux élus locaux. Cette réussite, je parle d'expérience, réside dans la discussion avec la population.

L'article 40 nous a empêchés de déposer des amendements en cette matière. D'une façon générale, il est donc impossible, pour un parlementaire, de proposer un dispositif de consultation des électeurs, quel que soit le sujet. Pourtant, il s'agit ici de démocratie locale, et nous sommes les premiers à en ressentir la nécessité sur le terrain. En tant qu'élus nationaux, nous devons aussi être les premiers à en garantir l'effectivité. Dans un contexte où les demandes démocratiques sont de plus en plus fortes, l'article 40 semble ici obsolète.

M. Philippe Bolo. Tout à fait !

M. le président. La parole est à M. Dimitri Houbron.

M. Dimitri Houbron. Tout d'abord, je tiens à saluer l'initiative de la sénatrice Françoise Gatel qui, soutenue par plusieurs de ses collègues, a mis sur pied des propositions concrètes et indispensables pour déverrouiller les différents obstacles de nature à obstruer la promesse que nous offrons les communes nouvelles dans notre paysage territorial.

Quelle est cette promesse ? La commune nouvelle, c'est la promesse d'une non-atteinte à la libre administration des collectivités locales, car le regroupement de plusieurs communes reste à l'initiative des élus locaux et de la population. La commune nouvelle, c'est la promesse du maintien d'une identité locale et historique des communes grâce à l'institution, en 2010, de communes déléguées. La commune nouvelle, c'est la promesse d'un surcroît de compétences et de moyens, car cette collectivité bénéficiaire de marges de manœuvre complémentaires pour maintenir, voire développer, une offre de services aux habitants.

En résumé, le modèle proposé par la commune nouvelle est une réussite. Il faut le souligner car, en la matière, reconnaissons-le, les lois précédentes n'ont pas eu le même succès. La commune nouvelle est une réussite car elle est parvenue à s'insérer et à se légitimer dans un maillage décentralisé, pourtant fréquemment sujet à des législations remodelées, voire refondues. Au regard de ce succès et de ses apports, il apparaît nécessaire de pérenniser son rôle dans la mutation de notre paysage local. À cet effet, les auteurs de la proposition de loi ont souhaité briser les derniers verrous qui pouvaient freiner ces initiatives locales et empêcher la transition vers le droit commun.

Je pense, et suis certain que Mme la rapporteure en sera d'accord, que ce texte, de par sa philosophie même, a pour but de rassurer les élus locaux. En effet, et il ne faut pas se le cacher, des inquiétudes subsistent, qui peuvent freiner la naissance d'une commune nouvelle sur un territoire qui en a besoin.

À celles et ceux de nos collègues qui ont pu trouver cette proposition de loi très technique, je veux préciser qu'elle ne constitue en aucun cas une somme de corrections marginales,

mais bien l'acte de confirmation de la commune nouvelle dans notre pays. Preuve que ses nouvelles dispositions sont essentielles et légitimes, elle est soutenue par le ministre chargé des collectivités territoriales, l'Association des maires de France, l'Assemblée des communautés de France ou encore l'Association des petites villes de France.

M. Sébastien Lecornu, ministre. Tout le monde est d'accord, cela mérite d'être souligné !

M. Dimitri Houbron. Je retiendrai deux mesures, sur lesquelles j'ai travaillé avec Mme la rapporteure et mon collègue Rémy Rebeyrotte, que je remercie. La première, à l'article 1^{er}, a trait au relèvement de l'effectif transitoire du conseil municipal des communes nouvelles. L'AMF nous avait alertés sur la version antérieure du texte, qui n'évitait pas le risque que certaines communes nouvelles disposent, en 2020, d'un conseil municipal composé de 73, 79, voire 83 élus. Une telle situation aurait été embarrassante, puisque ces conseils municipaux pléthoriques auraient alors dépassé ceux des communes dont la population est supérieure ou égale à 300 000 habitants. La commission des lois a répondu aux craintes de l'AMF en retenant sa proposition de plafonner le nombre de conseillers municipaux à 69 dans les communes nouvelles. Vous noterez la cohérence de ce chiffrage, qui correspond à l'effectif des communes les plus peuplées, c'est-à-dire dont le nombre d'habitants est supérieur ou égal à 300 000.

La seconde mesure, à l'article 11, concerne les réunions des conseils municipaux. Même si la version initiale du texte faisait écho à de nombreuses demandes s'agissant d'une meilleure intégration des anciennes communes dans la nouvelle, M. le ministre a souligné à juste titre, lors de l'examen du texte au Sénat, que ce dispositif devait s'accompagner d'une meilleure information.

De plus, ce texte constituait une entorse, involontaire, à l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel les séances des conseils municipaux sont publiques. En l'absence de mesures de publicité efficaces pour informer la population de la tenue d'une séance du conseil municipal dans un autre lieu, les délibérations se seraient exposées à des recours contentieux, fondés sur le motif que le conseil municipal a pu se réunir dans un lieu inhabituel pour que le public n'y assiste pas.

La commission des lois a donc précisé, d'une part que les conseils municipaux pouvaient être délocalisés dans toute commune déléguée, sous réserve qu'au moins deux réunions du conseil municipal par an se tiennent à la mairie de la commune nouvelle, et d'autre part que la commune devait prévoir des obligations de publicité sur ces délocalisations, pour que les habitants puissent en être informés.

En définitive, cette proposition de loi, fruit d'un travail en amont et des expertises apportées par le législateur, constitue, comme je l'ai dit, un dispositif législatif impératif, sérieux, opportun et en adéquation avec les attentes et les besoins des élus locaux et de leurs administrés. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre.

M. Sébastien Lecornu, ministre. Je reviendrai sur quelques points, ce qui me permettra peut-être, madame la présidente de la commission, d'aller un peu plus vite lors de l'examen des amendements. Je veux ainsi préciser ce qui est notre doctrine et notre grille de lecture sur ce texte.

M. Ratenon, qui a quitté l'hémicycle, a un peu tout mélangé en évoquant la présence des services publics, tant des collectivités territoriales que de l'État. Je ne reviens pas sur les réponses faites au président Mélenchon et à la députée Taurine – qui a dû elle aussi s'absenter, mais s'en est excusée avant de revenir parmi nous pour représenter le groupe La France insoumise –, à savoir que la proposition de loi ne remet nullement en cause ce que représente la commune dans l'histoire de la République. Il faut le redire, et ne pas laisser entendre à nos concitoyens ou aux élus locaux que, d'une manière ou d'une autre, nous nous apprêterions, nuitamment, à remettre en question un modèle républicain qui a fait ses preuves.

Un certain nombre d'avis du Gouvernement, monsieur Molac, seront d'ailleurs motivés par notre volonté de ne pas rompre tout à fait avec une tradition républicaine qui, en effet, date des lois du 11 novembre 1789 et de décembre 1789 : j'y reviendrai dans un instant.

M. Peu, qui nous a quittés lui aussi, évoquait la bonification de 5 % de la DGF en des termes qui, me semble-t-il, méritent que nous nous y arrêtions un court instant. Au fond, j'ai déjà entendu dire, sur le terrain, ou lu dans la presse quotidienne régionale, que cette bonification serait un peu la carotte, par rapport à ce qui, d'un autre côté, serait le bâton – Mme Untermaier l'a dit, mais sur un autre ton, que je tiens à saluer. Pardonnez-moi, mais si cette bonification est la carotte, cela revient à dire que les élus locaux qui se lancent dans la création d'une commune nouvelle sont des ânes ! Il n'en est rien. Les élus locaux qui se lancent dans une telle opération le font pour dessiner un nouvel aménagement du territoire ou refléter au mieux sa géographie.

M. Sébastien Leclerc. La carotte ne suffit pas !

M. Sébastien Lecornu, ministre. Les Normands sont présents en nombre dans cet hémicycle, comme dans les tribunes, et cela me conduit à observer que le phénomène dont je viens de parler est très marqué géographiquement : on l'observe beaucoup en Normandie ou en Bretagne, bref, dans le Grand Ouest. Je ne dis pas qu'on ne l'observe pas ailleurs, mais les statistiques montrent que quelque chose s'est produit dans ces territoires, pour des raisons qui tiennent soit à l'histoire des libertés locales ou de l'intercommunalité, soit à une génération d'élus qui se sont lancés dans une opération qui, à leurs yeux, pouvait porter ses fruits. C'est en tout cas ce que j'ai pu observer dans mon département de l'Eure : la bonification de la DGF n'y a été en aucun cas l'argument central.

Quel est, au reste, le motif de cette bonification ? La question a été posée par Mme Untermaier et M. Morel-À-L'Huissier, qui s'est également absenté.

M. Paul Molac. Il va revenir !

M. Sébastien Lecornu, ministre. La bonification s'explique donc par le fait que l'acte de fusion peut générer quelques frais, tout simplement. Toute fusion, toute mutualisation, ceux qui ont été élus locaux le savent bien, génère des économies à terme, mais parfois aussi des coûts dans l'immédiat. Les communes, qui ont alors besoin d'un accompagnement financier et juridique, se font assister en ingénierie, laquelle peut faire défaut à celles qui sont rurales et de petite taille. Les services de l'État font le maximum pour les aider, la direction générale des collectivités locales servant d'appui au corps préfectoral à cette fin. Bref, les 5 % de bonification de DGF sont une aide, mais en aucun cas le mobile du mariage.

Sur la commune-communauté, monsieur Rebeyrotte – d'autres l'ont évoquée, mais vous avez été le premier à le faire – vous me donnez l'occasion de tenter d'expliquer ce que Mme Gatel, ici présente, et dont vous avez bien compris qu'elle est la star de la soirée (*Sourires*), a imaginé dans sa proposition de loi – et je le dis sous l'œil bienveillant de la sénatrice Agnès Canayer, elle aussi normande.

La commune-communauté, disais-je, n'est pas une communauté – la sénatrice Gatel, je pense, ne m'en voudra pas de le dire ainsi. Si nous raisonnons en droit, et cela répond aussi à l'interrogation du député Viala, la commune-communauté est surtout une commune ! Vous pointez du doigt un certain flou juridique, mais le droit qui s'appliquera, en l'espèce, est avant tout celui des communes.

J'en veux pour preuve le cas des communes iliennes, telles que l'île de Sein, pour lesquelles le législateur a déjà rendu facultatif le rattachement à un EPCI – de fait, une obligation en la matière n'aurait eu aucune logique. Que s'est-il passé, pour ces territoires ? Ils restent des communes, qui, à ce titre, exercent l'intégralité des compétences dévolues au bloc communal – dont font partie, on ne le répétera jamais assez, les intercommunalités. Sur le FPIC, madame Pires-Beaune, la commune-communauté n'aura donc aucun impact particulier : le calcul sera exactement le même que pour n'importe quelle commune.

La vraie question, dont je parlais dans la présentation du texte, concerne la dotation d'intercommunalité et la dotation de compensation, dès lors que la commune-communauté n'est précisément pas un EPCI. De cela, nous débattons à nouveau dans le cadre du projet de loi de finances, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

L'innovation dont nous parlons, je crois utile de le rappeler, fait certes couler beaucoup d'encre, car la France aime les innovations juridiques et territoriales, mais elle est peut-être plus timide qu'elle n'en a l'air, puisque des cadres de référence existent déjà. Depuis tout à l'heure, on parle ainsi de l'article 4 de la proposition de loi, mais aucun d'entre vous, soit dit en passant, n'a mentionné le moindre exemple concret en gestation dans son territoire.

Comme le suggère la sénatrice Gatel, l'innovation consiste à donner aux élus la possibilité de créer une commune nouvelle sans les obliger, pour ce faire, à rejoindre un EPCI plus gros : tel est, me semble-t-il, l'esprit dans lequel les sénateurs ont imaginé cette disposition à laquelle il ne faut pas donner une visibilité qu'elle ne mérite pas, dès lors qu'elle relève du bon sens. Elle permet en effet d'éviter l'effet exponentiel du « XXL », lequel condamne certaines communes, pour des raisons de découpage territorial, à rejoindre un EPCI plus gros. Le dispositif envisagé est de bon sens et, nous le verrons, on y recourra sans doute moins souvent que certains l'imaginent.

Merci, monsieur Viala, pour vos propos sur le rôle du préfet relativement aux communes nouvelles. Rien ne sera décidé qui puisse remettre en cause le libre consentement des élus locaux : ce sera, là encore, l'un des fils conducteurs de nos débats de ce soir. Il y aura commune nouvelle là où il y a une volonté locale. À y regarder de près, d'ailleurs, aucune commune nouvelle, dans notre pays, ne résulte d'une quelconque instruction préfectorale. Je vous renvoie aussi, sur ce point, au code général des collectivités territoriales : même s'il venait à l'idée du préfet de rendre le processus obligatoire, monsieur Morel-A-L'Huissier, il serait légalement tenu, en ce cas, de consulter la population.

Bref, n'ayons aucune crainte quant au rôle du préfet : nous y reviendrions tout à l'heure, le préfet est là pour représenter l'État, mais aussi pour défendre l'intérêt général et, pardon de le rappeler, pour faire appliquer la loi que vous votez. Certes, nous avons pu être échaudés par l'application dans les territoires de la loi NOTRE – M. Molac évoquait à ce sujet certains préfets qui ont imposé la création, à marche forcée, d'EPCI « XXL ». Mais, pour parler d'un département que je connais, l'Eure, j'ai aussi connu des élus locaux qui voulaient faire grossir toujours davantage leur intercommunalité – Mme Claire O'Petit, ici présente, pourrait aussi en témoigner.

La volonté d'expansion ne tenait donc pas toujours au préfet. Certains de mes collègues de l'Eure ont pu avoir un certain appétit, et s'être dit qu'ils feraient mieux que leur voisin s'ils étaient plus gros ou aussi gros que lui. Parfois, les choses se sont aussi faites précipitamment en commission départementale de la coopération intercommunale, sans que l'on anticipe l'impact réel du choix sur le coefficient d'intégration fiscale ou sur l'évolution de la DGF.

Il faut bien voir que lorsque l'on quitte une communauté de commune potentiellement « plus pauvre » pour rejoindre une communauté d'agglomération potentiellement « plus riche », on voit sa DGF évoluer. Ce n'est la faute ni des députés, ni des sénateurs, ni du Gouvernement : c'est l'application de la loi telle qu'elle existe depuis trente ans, avec les critères d'attribution de la DGF définis par le comité des finances locales et par le Parlement. Il est vrai que si les élus avaient été prévenus, il en aurait été autrement.

Monsieur Viala, vous avez aussi évoqué les schémas départementaux de coopération intercommunale prévus par la loi NOTRE, qui doivent être révisés d'ici à 2022. Je vous confirme que le projet de loi Engagement et proximité que je présenterai au Conseil des ministres dans quelques jours proposera aux parlementaires de supprimer cette disposition afin d'éviter un autre grand soir du schéma intercommunal global. Je crois que les élus réclament cette stabilité.

S'agissant des communes-communautés, vous êtes allé loin, à propos de la DGF, en parlant de « tromperie sur la marchandise ». Je viens de vous répondre. Regardez le cas de l'île de Sein ! Dans le cadre du projet de loi de finances, je vous proposerai de coller à ce qui existe déjà. Je le répète, certaines communes nouvelles ne seront affiliées à aucun EPCI. Je reconnais que cela nous fait drôle car, depuis des années, on oblige toutes les communes à s'affilier à un EPCI. Mais, sur ce sujet, Mme Pires-Beaune, qui est partie mais je l'espère nous reviendra, a eu raison de rappeler que la carte intercommunale a changé et que nous ne sommes plus en 2015. L'obligation de s'affilier à un EPCI a aujourd'hui un caractère moins aigu que par le passé. Nous pouvons donc tolérer la nouveauté que constitue la commune-communauté.

Vous constatez, monsieur le député Viala, qu'il n'y a pas d'étude d'impact du Conseil d'État ou de la direction générale des collectivités locales – DGCL. Et pour cause : nous avons affaire à une proposition de loi ! Si vous aviez eu à examiner un projet de loi rédigé par le Gouvernement, une étude d'impact vous aurait évidemment été communiquée.

Vous disposerez en tout cas d'une étude d'impact pour le projet de loi Engagement et proximité, cela va sans dire. Je crois que votre groupe, Les Républicains, comme d'autres, a déposé un amendement visant à ce que le Gouvernement présente un rapport. Je ne suis pas favorable par principe à tous les rapports, car la DGCL risque de passer plus de temps à commettre des rapports, que le Parlement pourrait

d'ailleurs rédiger en se saisissant lui-même, qu'à être opérationnelle. Cela dit, en l'espèce, je serai favorable à une évaluation dès lors que cela se fera dans un délai raisonnable.

Monsieur Stéphane Baudu, vous avez décrit avec rigueur l'esprit du texte et le cheminement effectué par les parlementaires, notamment en commission des lois. Je vous remercie pour vos propos d'une très grande clarté.

Ses collègues voudront bien transmettre mes remerciements à Mme Pires Beaune pour le travail initial effectué avec M. Jacques Pélassard, également évoqué par M. Baudu. Je lui ai déjà répondu sur les communes-communautés et sur le FPIC.

Elle souligne la difficulté que peut poser le seuil de 1 000 habitants prévu pour toutes les dispositions du projet de loi Engagement et proximité, dispositions qui sont attendues par les élus locaux. Ce seuil peut-il devenir dissuasif pour toutes les communes nouvelles ? Je comprends cette interpellation, d'autant que les deux rapporteuses ont déjà évoqué le sujet avec moi. D'ores et déjà, je vous informe que lorsque le projet de loi viendra en commission ou en séance, je serai ouvert à la réflexion sur un autre seuil. Ce projet de loi n'a pas encore été présenté au conseil des ministres, mais je donne déjà un chiffre : peut-être le seuil de 3 500 habitants permettrait-il globalement de se situer au niveau de ce que l'on trouve par ailleurs dans le code général des collectivités territoriales.

Monsieur Pierre Morel-À-L'Huissier, je vous ai répondu s'agissant de la pérennisation des aides financières, en évoquant leur philosophie. Tant que je serai chargé du sujet, je continuerai de le traiter dans le cadre du projet de loi de finances. Il s'agit d'un accompagnement de l'État qui permet d'absorber un certain nombre de dépenses.

Vous avez évoqué la consultation des populations. Comme le disait Mme Untermaier, je crois qu'il faut s'attacher à éviter deux cas de figure extrêmes. Ça doit être mon côté normand : j'essaie de trouver une voie médiane !

Un extrême consiste pour deux communes à fusionner dans la plus grande discrétion : deux conseils municipaux se mettent d'accord, laissant la population, le député et le préfet découvrir l'information dans le journal une semaine après. Moi qui ai organisé le grand débat national, je ne peux pas dire que cela aille vraiment dans le sens de ce qu'il convient de faire.

L'autre extrême consisterait à expliquer que les conseils municipaux ne pourraient pas prendre une telle décision sans passer obligatoirement par une consultation de la population. Je le dis comme je le pense : faisons attention à un début de remise en cause de ce qu'est la démocratie représentative à l'échelle locale !

Mme Cécile Untermaier. Nous sommes d'accord.

M. Sébastien Lecornu, ministre. En effet, si l'on commence à considérer que la fusion de deux communes constitue une décision trop sérieuse pour que les conseils municipaux puissent en décider seuls, cela signifie que l'on renvoie la décision soit vers le haut, vers le préfet, soit vers le bas, vers une forme de référendum local.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. J'ai parlé d'information, pas de consultation !

M. Sébastien Lecornu, ministre. Oui, mais vous voyez où cela peut aboutir ! On commence par quelque chose, et on arrive très vite à autre chose : l'investissement dans les écoles de la commune ne constitue-t-il pas un sujet assez important pour que l'on organise une consultation ? Et après tout, ce

sur quoi vous allez-vous prononcer ce soir ne constitue-t-il pas un problème assez important pour que l'Assemblée nationale ne décide pas seule et que l'on organise un référendum dans le pays ?

Je vais volontairement loin avec cet exemple pour illustrer mon propos. Même si le maire reste la figure préférée des Français, ne nous payons pas de mots : il y a aussi une remise en question de la démocratie représentative, nous l'avons vu à l'automne dernier. Si, avec le Président de la République, nous avons autant souhaité nous appuyer sur les maires pour le grand débat national, c'était certes que nous avions besoin d'eux pour le réussir, mais c'était aussi pour les replacer au cœur de la machinerie démocratique locale.

Vous avez donc raison de dénoncer l'opacité de la prise de décision, mais, d'un autre côté, je ne suis pas favorable à ce qu'on s'en remette systématiquement à une consultation qui appellerait un vote. Il faut imaginer une information plus grande qui serait obligatoire. Il me semble que la plupart des élus avancent déjà sur cette voie.

Monsieur Paul Molac, vous parlez de prudence. Nous y sommes, car la prudence est aussi le moyen de préserver la liberté des élus en matière de réunion ou de fusion. Je partage votre commentaire relatif aux grandes régions – j'ai déjà fait référence à ce sujet en répondant au président Mélenchon.

Vous pointez du doigt le rôle des préfets dans la constitution à marche forcée des EPCI XXL. Je vous ai répondu qu'il y avait parfois du vrai dans ce constat, mais pas toujours. Et, à titre personnel, même si le débat est ouvert sur ce sujet, je ne suis pas favorable à l'élection des membres des EPCI au suffrage universel. Si l'EPCI mime la commune et que, d'établissement public, il devient une collectivité territoriale, une fois n'est pas coutume le président Mélenchon aurait raison : il y aurait un véritable virage dans l'histoire de la République. Si tout devait passer par l'EPCI collectivité territoriale, et non plus par la commune, ce serait vraiment une rupture avec ce qui a fait l'histoire de la carte administrative française. Je livre en tout cas le sujet au débat.

Ont aussi été évoquées des communes nouvelles qui se situeraient dans plusieurs départements à la fois. La fameuse loi du 11 novembre 1789 puis celle de décembre disposent qu'un département est divisé en districts – à l'époque, on ne parlait pas d'arrondissements – et que chaque commune doit se trouver dans un seul département. Au-delà des données historiques, que dire de l'idée de commencer à créer des sections électorales, car cela reviendrait à cela, au sein de communes nouvelles ! Je sais que le groupe Libertés et territoires est très allant, monsieur Molac, mais je ne me risquerai pas à cela. À mon avis, créer partout des mini-PLM n'irait dans le sens ni de la simplification ni de ce que nous voulons faire de la commune.

Madame Émilie Guerel, vous avez cité Louis XVI alors que le président Mélenchon était parti : c'est bien dommage. Vous avez rappelé la philosophie du texte, soyez-en remerciée. Je me permets de remercier avec vous M. Dimitri Houbron, car, dans vos circonscriptions respectives, vous avez pris le temps de consulter les élus locaux et les maires concernés par ces sujets. Je sais qu'avec les rapporteuses, la présidente de la commission des lois et aussi M. Rémy Rebeyrotte, vous avez pris la peine de participer à l'élaboration des amendements présentés ce soir, en lien avec les deux sénatrices.

Lorsque je suis au Sénat, on me dit souvent que les députés de la majorité ne comprennent pas le Sénat et qu'ils n'entrent pas dans les questions relatives aux collectivités territoriales.

Madame Guerel, monsieur Houbron, vous avez démontré que les députés pouvaient faire exactement ce qu'il était attendu d'eux et je vous en remercie encore une fois.

Madame Untermaier, j'ai répondu sur la question globale de la consultation, mais je pense que vous avez raison s'agissant de la participation citoyenne. Votre réflexion ne porte pas seulement sur les communes nouvelles; elle pose la question de la façon dont il est possible de faire vivre la démocratie dite participative ou d'association des citoyens. Je suis moi aussi très militant en la matière, dès lors que cela ne vient pas affaiblir la démocratie représentative. Nous aurons sûrement l'occasion de travailler ensemble sur le sujet, si vous en êtes d'accord, dans le cadre de l'examen du futur projet de loi Engagement et proximité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

DISCUSSION DES ARTICLES

M. le président. J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles de la proposition de loi.

Article 1^{er}

M. le président. La parole est à Mme Émilie Guerel.

Mme Émilie Guerel. L'objectif de cet article est simple: lisser la diminution du nombre de conseillers municipaux, conséquence de la fusion de plusieurs communes en une commune nouvelle. L'article modifie donc les règles relatives à la composition du conseil municipal pendant la période transitoire, instituée après la création de la commune nouvelle. Il s'agit de permettre une meilleure progressivité de la diminution du nombre de conseillers municipaux afin d'assurer une transition plus douce.

En effet, après une fusion, le conseil municipal est généralement constitué de l'addition de l'ensemble des conseillers municipaux, soit, dans certains cas, de 150 à 200 conseillers. Dès le renouvellement suivant, ce nombre chute, suivant la taille de la commune, de 50 à 70 % pour revenir ensuite dans le droit commun. Des problèmes de représentativité se posent alors pour les communes les plus petites, qui perdent souvent l'intégralité de leurs représentants au conseil municipal de la commune nouvelle.

Parce qu'il est important d'apporter un correctif à cette baisse est de permettre une meilleure représentativité des communes fusionnées pendant cette période de transition, je voterai en faveur de l'article 1^{er}.

M. le président. La parole est à M. Sébastien Leclerc.

M. Sébastien Leclerc. Il y avait une attente forte pour cette proposition de loi. M. Mélenchon et M. Peu doivent savoir que s'il y avait une carotte, il y a en a eu deux autres, et cela a marché pour la commune nouvelle de Livarot-Pays-d'Auge. En effet, les communes nouvelles sont aussi une conséquence de la loi NOTRe. J'ai pris l'habitude de dire qu'il fallait un trépied pour que la commune nouvelle tienne debout: à l'attractivité financière, il fallait ajouter le futur poids de la commune nouvelle dans l'EPCI, et, autre conséquence de la loi NOTRe, le retour de compétences que les communautés d'agglomération n'assumaient pas et que les communes devaient assumer elles-mêmes. C'est pour cela que les maires, qui n'affectionnent pas le bâton, ont saisi la balle au bond de la commune nouvelle.

Monsieur le ministre, l'article 1^{er} a suscité beaucoup d'interrogations dans un département comme le Calvados, où plusieurs communes nouvelles rassemblant un nombre important de communes ont été constituées. La version initiale de l'article, dans la proposition de loi sénatoriale de Mme Françoise Gatel, consistait à porter l'effectif du conseil au triple du nombre de communes historiques. Cela se comprend pour pouvoir théoriquement constituer un conseil communal à trois dans chaque commune déléguée.

L'amendement de la rapporteure du Sénat, Mme Agnès Canayer, a bousculé ce raisonnement, en nous faisant passer du triple des communes au tiers de l'effectif de 2014. Pourquoi pas? Prenons toutefois conscience de deux choses.

Pour certaines communes nouvelles, comme celle de Livarot-Pays-d'Auge que j'ai fondée, cela porterait l'effectif à 79 membres. C'est trop! Je salue l'adoption de l'amendement que j'avais proposé pour limiter l'effectif à 69 membres, mais cela reste problématique.

Par ailleurs, nous sommes à sept mois du dépôt des listes pour les élections. Nous laissons ces communes et leurs élus ou candidats dans une instabilité juridique qui n'est pas satisfaisante.

Je souhaite donc que ce sujet soit tranché au plus vite. Méfions-nous des apparences: augmenter les effectifs du conseil municipal d'une commune nouvelle ne fait pas forcément vivre la démocratie, c'est une erreur de le penser. Ainsi, dans les communes où le législateur en aura doublé les effectifs à moins d'un an des élections, les candidats auront des difficultés à présenter des listes complètes et il n'y aura donc souvent qu'une seule liste ce qui, in fine, est l'opposé de la démocratie.

M. le président. La parole est à M. Jérôme Nury.

M. Jérôme Nury. Le dispositif des communes nouvelles a connu un vif succès, notamment dans le département de l'Orne où la pratique de l'intercommunalité était ancienne, l'intégration des compétences intercommunales avancée et la solidarité nécessaire pour rester dans des dynamiques territoriales positives. Ainsi, à partir de 2014, ce département dont je suis l'élu a été un des premiers à se lancer dans ce choix historique: je pense à Tinchebray-Bocage, Bois Champré, Écouché-les-Vallées, Gouffern en Auge, Montsecret-Claire-fougère, Athis-Val de Rouvre, Putanges-le-Lac et Monts-sur-Orne.

Mais, à l'époque, on n'avait pas le choix quant au nombre de conseillers municipaux à conserver dans l'organe délibérant de nos communes: on ne pouvait composer le conseil municipal qu'à la proportionnelle, éliminant ainsi des conseillers municipaux des communes historiques. Afin de prendre en compte la diversité des communes déléguées et d'avoir une même approche pour l'ensemble des communes nouvelles, le fait que ces conseils municipaux comportent en 2020 au moins un tiers des conseils municipaux de 2014 est donc une bonne chose, d'autant plus que cela correspond aux attentes des élus rassemblés en commune nouvelle. Je me réjouis que nos amendements à ce sujet aient été votés en commission des lois. Cet article est indispensable.

Mme Véronique Louwagie. Très bien!

M. Sébastien Leclerc. Ça fait avancer le schmilblick, c'est bien!

M. le président. Je suis saisi de plusieurs amendements, n^{os} 30, 31 et 32, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

La parole est à M. Sébastien Leclerc, pour les soutenir.

M. Sébastien Leclerc. Le nombre maximum de conseillers municipaux va tout de même être fixé à 69 ! Cet article, pour intéressant qu'il est en ce qu'il permet d'assurer une meilleure représentativité dans les communes nouvelles, a tendance à créer des effectifs pléthoriques pour celles rassemblant un nombre important de communes historiques. Mes amendements proposent de plafonner respectivement à 49 conseillers municipaux pour les communes nouvelles de 60 000 à 79 999 habitants, à 59 pour les communes nouvelles de 150 000 à 199 999 habitants et à 69 pour les communes nouvelles de plus de 300 000 habitants. Je prends à nouveau l'exemple de Livarot-Pays-d'Auge : si le texte n'est pas modifié, cette commune nouvelle comportera toujours 69 conseillers municipaux pour 6 800 habitants.

M. le président. La parole est à Mme la rapporteure, pour donner l'avis de la commission.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Je vous remercie pour ces propositions, monsieur le député, mais il ne vous a pas échappé que la représentativité fait partie des demandes des maires. La commission a retenu les chiffres des effectifs des élus de 2014 pour éviter que certaines communes ne rétrogradent par trop en termes de représentativité. Nous avons plafonné le nombre à 69 membres, en reprenant le seuil fixé par la loi Péligon pour les communes qui s'étaient constituées entre 2010 et 2016. Avis défavorable sur les amendements n^{os} 30 et 31 et demande de retrait pour l'amendement n^o 32 puisqu'il est satisfait.

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

M. Sébastien Lecornu, ministre. Au préalable, pour répondre aux interventions sur l'article de M. Leclerc et de M. Nury, je souligne que cet article est important aussi parce que, ne nous racontons pas d'histoires, c'est lui qui doit produire ses effets le plus vite pour les équipes municipales en vue des prochaines élections de mars prochain. Cet ajustement est donc attendu encore plus que les autres prévus dans ce texte.

Un sujet d'expert nécessite une expertise, mais très vite celle-ci tend à se confondre avec les cas singuliers que chaque élu connaît sur son propre territoire. Or ce qui est vrai de Livarot-Pays-d'Auge – commune qui m'est à moi aussi familière puisqu'une partie de ma famille est dans son cimetière – ne l'est pas forcément à Vexin-sur-Epte ou dans diverses communes du Maine-et-Loire ou de Bretagne. Les sénateurs ont vraiment fait un boulot remarquable de ce point de vue, car il fallait bien trouver une solution permettant globalement de relâcher la pression sur la majorité des communes nouvelles face à la question de la représentativité.

Voilà ce qui explique pourquoi les choses ont bougé depuis le début de l'examen de cette proposition de loi. Supprimer beaucoup d'élus crée des problèmes de représentativité pour les anciennes communes déléguées, parfois même des tensions issues de l'histoire ou des troubles identitaires au sein de la commune nouvelle, créant plus de pression, voire laissant des blessures qui ne sont pas des bobos.

Je considère que le plafond à 69 membres va dans le bon sens. Avis défavorable donc sur les amendements n^{os} 30 et 31. Quant à l'amendement n^o 32, comme il est déjà satisfait par

le vote de la commission, je suppose que vous allez le retirer, monsieur Leclerc. La disposition proposée dans cet article et que le Gouvernement soutient répond globalement aux attentes de l'essentiel des communes concernées dans le pays.

M. le président. Monsieur Leclerc ?

M. Sébastien Leclerc. Monsieur le ministre, mes appels du pied ayant été entendus jusqu'à votre ministère, je retire l'amendement. *(Sourires.)*

(L'amendement n^o 30 est retiré.)

(L'amendement n^o 31 n'est pas adopté.)

M. le président. Monsieur Leclerc, retirez-vous l'amendement n^o 32 ?

M. Sébastien Leclerc. Il est satisfait. Je le retire, monsieur le président.

(L'amendement n^o 32 est retiré.)

(L'article 1^{er} est adopté.)

Après l'article 1^{er}

M. le président. Je suis saisi d'un amendement, n^o 16, portant article additionnel après l'article 1^{er}.

La parole est à Mme Christine Pires Beaune, pour le soutenir.

Mme Christine Pires Beaune. La rédaction initiale de cet amendement ayant été déclarée irrecevable au titre de l'article 40, le groupe Socialistes et apparentés l'a rédigé différemment, en prévoyant au moins une expérimentation momentanée. Nous aurons ainsi ouvert le débat. En effet, lors des dernières élections municipales, soixante-quatre communes n'avaient pas de listes au premier tour – la question avait été réglée au second. Si d'aventure des communes n'avaient de listes ni au premier ni au second tour lors des prochaines élections municipales, il est proposé d'enclencher le processus de création d'une commune nouvelle, en consultant bien sûr la population. Cela pourrait rendre service à certains citoyens.

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

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Madame la députée, la délégation spéciale nommée par le préfet dans le cas que vous évoquez est une solution transitoire et qui ne l'autorise qu'à prendre des actes administratifs. La jurisprudence administrative tolère cependant, dans les communes les plus petites, la mise en place d'un conseil municipal incomplet pour leur permettre de s'administrer librement. La décision de regroupement appartient aux conseils municipaux des différentes communes, mais avec des conditions de majorité strictes. À défaut, les électeurs sont consultés. Il est dès lors inutile d'instituer la procédure que vous proposez, d'autant qu'elle reviendrait à se passer totalement des élus pour la création d'une commune nouvelle. Il est préférable qu'un conseil municipal soit constitué pour prendre ce type de décision. L'avis est donc défavorable.

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

M. Sébastien Lecornu, ministre. Je vous remercie pour cet amendement, madame Pires-Beaune, car il permet en effet le débat. Je vois bien qu'il s'agit d'un amendement d'appel,

mais si on commence à prévoir le début d'un commencement d'automatisme d'un dispositif du fait d'une cause extérieure, en l'absence de liste, on entre dans un engrenage dont il faut avoir conscience. La consultation obligatoire n'implique certes pas expressément l'intégration dans la commune nouvelle, mais c'est un début.

Comme il n'y a aucun candidat dans une commune, on demande aux gens de tirer les leçons de la situation et de se marier avec la commune d'à côté? Mais celle-ci n'en aura pas forcément grand-chose à faire si elle n'est pas confrontée au même problème! Or résoudre ainsi le problème de la commune A suppose bien de trouver au moins une commune B pour la mettre dans une commune nouvelle. C'est comme si, personne n'ayant voulu se marier avec vous, l'on décidait, à un âge donné, de vous marier en désespoir de cause avec votre voisin; ce serait peut-être sympathique si votre voisin en avait vraiment envie, mais pas si lui-même avait d'autres projets... (*Sourires.*) Le principe du consentement des époux est tout de même important. Par conséquent, même s'il ne s'agit que d'une consultation, on mettrait le doigt dans un engrenage délicat.

En tout cas, je vous remercie encore d'avoir ouvert ce débat qui pose la question de ce que l'État doit faire s'agissant des communes dans lesquelles le conseil municipal est inexistant ou incomplet. Mais je préfère, notamment dans le cadre du projet de loi Engagement et proximité, qu'on conçoive d'autres mesures dérogatoires pour permettre aux communes concernées d'agir plus simplement et plus sagement dans le cadre de leur périmètre, plutôt que de déclencher un début d'automatisme, sachant que d'autres après nous pourraient alors décider que la consultation n'est que facultative et que l'absence de maire ou de conseil municipal complet justifie le déclenchement d'une procédure de regroupement. J'ai dit très clairement à M. Mélenchon, en clôture de la discussion générale, que je n'y étais pas favorable. Je demande donc le retrait de l'amendement.

M. le président. Madame Pires Beaune?

Mme Christine Pires Beaune. Je vais le retirer, mais la finalité de cet amendement n'était pas celle que vous présentez, monsieur le ministre. Je pense pourtant m'être exprimée clairement. Actuellement, en l'absence de liste, le préfet prend d'emblée la main, pour une gestion provisoire.

M. Sébastien Lecornu, ministre. Mais il peut s'en former une après!

Mme Christine Pires Beaune. Au lieu de cela, je proposais que l'avis de la commune voisine sur une fusion éventuelle soit tout de même demandé, son conseil municipal l'acceptant ou pas. Il ne s'agissait pas d'une fusion autoritaire. Mais il était intéressant d'ouvrir ce débat. Je pense que la consultation des citoyens n'entraînerait pas automatiquement la création d'une commune nouvelle, même si celle-ci peut être une des solutions possibles. Il faudra de toute façon en trouver...

M. Sébastien Lecornu, ministre. En effet.

Mme Christine Pires Beaune. ...parce que je crains qu'on soit encore bien davantage confronté au problème lors des prochaines municipales, au moins au premier tour.

(*L'amendement n° 16 est retiré.*)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

3

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

M. le président. Prochaine séance, ce soir, à vingt et une heures trente :

Suite de la discussion de la proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires.

La séance est levée.

(*La séance est levée à vingt heures.*)

*Le Directeur du service du compte rendu de
la séance de l'Assemblée nationale*

SERGE EZDRA