

Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

EXAMEN DES ARTICLES TITRE IER - DES RÉGIONS RENFORCÉES CHAPITRE UNIQUE - LE RENFORCEMENT DES RESPONSABILITÉS RÉGIONALES

Article 1er (art. L. 1111-10, L. 4221-1 et L. 4433-1 du code général des collectivités territoriales) - Suppression de la clause de compétence générale des régions et attribution d'un pouvoir réglementaire

Le présent article tend, d'une part, à supprimer la clause de compétence générale des régions et, d'autre part, à leur attribuer un pouvoir réglementaire.

· La suppression de la clause de compétence générale des régions

Comme votre rapporteur l'avait rappelé dans son rapport de première lecture sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles^{15(*)}, la clause de compétence générale permet à une collectivité territoriale d'agir dans tout domaine d'intérêt local dès lors qu'une compétence n'a pas été attribuée de manière exclusive à une autre collectivité. Cette clause est, comme l'avaient rappelé nos collègues, M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault^{16(*)}, consubstantielle à la notion même de décentralisation.

Le juge administratif a progressivement **encadré cette notion**, souvent accusée d'être à l'origine d'une complexité de l'action publique locale. Deux éléments limitent la clause de compétence générale :

- d'une part, l'intérêt local, interprété par le juge de façon extensive : pour qu'une collectivité puisse agir dans un domaine particulier, l'action envisagée doit cumuler les trois critères suivants : elle doit bénéficier directement aux besoins de la population, rester neutre et répondre à un intérêt public.
- d'une part, le fait qu'une compétence soit détenue exclusivement par un autre acteur public : en d'autres termes, est interdit à toute collectivité territoriale d'exercer une compétence

expressément dévolue, par la loi, à une autre collectivité ou, plus largement, à une autre autorité publique.

Partant du double constat d'un enchevêtrement des compétences et du développement des financements croisés, à l'origine d'une dilution de la responsabilité des décideurs locaux vis-à-vis des citoyens, de la difficulté pour ces derniers à comprendre les politiques exercées par chaque échelon et d'une tendance à des interventions locales redondantes, souvent mal coordonnées et source de dépenses inutiles, l'article 73 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a restreint la clause de compétence générale des départements et des régions en introduisant le **principe du caractère exclusif des compétences** exercées par ces deux échelons. Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2015, sauf exception, les départements et les régions ne pouvaient exercer que les seules compétences que la loi leur attribuait. Une **compétence partagée** était toutefois reconnue dans les domaines du tourisme, du sport et de la culture, en raison de la multiplicité des interventions dans ces domaines. Une **capacité d'initiative** leur était également reconnue pour les compétences non explicitement attribuées à un échelon local.

Le Conseil constitutionnel n'avait pas censuré cette disposition, jugeant que la clause de compétence générale ne constituait pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République^{17(*)}.

L'article 1^{er} de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a maintenu la clause de compétence générale des régions et des départements au-delà du 1^{er} janvier 2015, au motif que cette clause permet aux collectivités territoriales de n'intervenir que dans des domaines interstitiels, non attribués par le législateur à d'autres collectivités publiques^{18(*)}. Les deux assemblées en avaient profité pour « moderniser » ces dispositions et préciser le champ irréductible d'action des conseils généraux et des conseils régionaux de la Métropole et d'Outre-mer.

Le présent article tend à supprimer de nouveau la clause de compétence générale des régions afin de renforcer la clarté et la lisibilité de la répartition des compétences entre les différents échelons locaux et de maîtriser la dépense publique locale.

Il est proposé de supprimer le deuxième alinéa de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales qui permet à la région de contribuer au financement d'opérations d'intérêt régional relevant des autres niveaux de collectivités territoriales, de leurs groupements ou de groupements d'intérêt public.

Par ailleurs, la notion d'intérêt régional est supprimée aux articles L. 4221-1 (pour les régions métropolitaines) et L. 4433-1 (pour les régions d'outre-mer). Il est en outre précisé que le conseil régional règle les affaires de la région dans les **domaines de compétences attribuées par la loi**.

Enfin, le troisième alinéa de ces deux articles est complété afin d'étendre les compétences des régions à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat afin de leur permettre de continuer à participer au financement des projets des collectivités territoriales infrarégionales dans ces domaines.

Ø L'octroi d'un pouvoir réglementaire aux régions

Le droit en vigueur

Les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire en vertu de l'article 72 de la Constitution selon lequel « *Dans les conditions prévues par la loi, [les collectivités territoriales] s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.* »

À ce titre, les collectivités territoriales peuvent **fixer des règles dans les cas et conditions définis par le législateur pour l'exercice des compétences que la loi leur attribue**. La décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 2002^{19(*)} offre plusieurs illustrations d'attribution du pouvoir réglementaire à une collectivité territoriale.

Toutefois, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État^{20(*)}, le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales n'est pas « *inconditionné* ». « *Il s'exerce dans les bornes d'une compétence définie par la loi et doit avoir un fondement législatif.* » En effet, la combinaison des articles 21 (pouvoir réglementaire du Premier ministre) et 72 (pouvoir réglementaire des collectivités territoriales) de la Constitution n'autorise pas à confier aux collectivités territoriales la faculté de fixer des règles d'application d'une législation étrangère à une compétence locale.

Plus largement, le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales est soumis au respect des règles constitutionnelles, au premier rang desquels figure le principe d'égalité. **Le Conseil constitutionnel a toutefois jugé que toute différence de traitement résultant de la variation des règles locales n'est pas constitutive d'une rupture d'égalité^{21(*)}**. De même, d'après l'avis précité du Conseil d'État, le pouvoir d'adaptation de la norme nationale dont

disposerait une collectivité territoriale respecte le principe d'égalité si deux conditions sont réunies :

- d'une part, « la modulation locale dans l'application d'une norme législative repose sur une différence objective de situation entre territoires ou collectivités ou sur une raison d'intérêt général » ;

- d'autre part, la différence de traitement doit être en rapport direct « avec la ou les finalités de la législation dans le cadre de laquelle le législateur décide de confier aux collectivités territoriales ce pouvoir réglementaire. »

Plus globalement, les conditions essentielles de mise en oeuvre des libertés publiques ne peuvent dépendre des décisions de collectivités territoriales et, ainsi, varier sur l'ensemble du territoire^{22(*)}.

Les collectivités territoriales disposent par ailleurs d'un **pouvoir réglementaire pour l'organisation et le fonctionnement de leurs services**. Ce pouvoir réglementaire ne nécessite pas de base législative explicite mais est strictement limité et doit s'exercer dans le respect des lois et règlements, des compétences des autres collectivités et des principes de valeur supra-réglementaire.

Au-delà de ces dispositions communes à l'ensemble des collectivités territoriales, certaines d'entre elles bénéficient en outre d'un pouvoir réglementaire spécifique. Ainsi, la **collectivité territoriale de Corse** est dotée d'un tel pouvoir spécifique : la loi peut l'habiliter à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île, sauf lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté ou d'un droit fondamental^{23(*)}.

En réalité, le pouvoir règlementaire de la collectivité territoriale de Corse est double :

- elle peut saisir le Premier ministre de toute proposition de modification ou d'adaptation des **dispositions règlementaires** en vigueur ou en cours d'élaboration aux spécificités locales ;

- elle peut demander à être habilitée par le **législateur** à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île, sauf lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou un droit fondamental.

L'article 73 de la Constitution attribue en outre aux **départements et aux régions d'outre-mer**, régis par le principe d'identité législative, la faculté d'adapter les lois et les règlements

dans l'exercice de leurs compétences, si une loi ou un règlement les a habilités. Les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution bénéficient également d'un pouvoir normatif dérogatoire.

Ø Les dispositions prévues par le présent article

Le présent article propose d'insérer trois nouveaux alinéas à l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales.

Le premier alinéa consacre le pouvoir réglementaire des régions, dans le cadre de leurs compétences que la loi leur attribue. L'étude d'impact indique que cette disposition tend à « *inviter le législateur comme le pouvoir réglementaire national, à laisser aux régions des marges de manoeuvre dans l'application des lois, soit en s'abstenant d'intervenir soit en habilitant expressément les régions à adapter les règles.* »

Par l'insertion de deux nouveaux alinéas, le présent article prévoit qu'un conseil régional, ou plusieurs conseils régionaux par délibérations concordantes, pourrait présenter des propositions d'évolution normative relatives à leurs compétences, leur organisation ou leur fonctionnement. Ces propositions seraient transmises au Premier ministre et au représentant de l'État dans la ou les régions concernées. Cette disposition s'inscrit dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui, dans sa décision relative à la Corse^{24(*)}, n'avait pas jugé cette disposition contraire à la Constitution en ce qu'elle se borne à préciser la procédure suivie et les conditions que doit respecter la collectivité territoriale de Corse pour demander à être habilitée par le législateur à définir les modalités d'application d'une loi au cas où il serait nécessaire d'adapter les dispositions réglementaires nationales aux spécificités de l'île. En d'autres termes, cette disposition ne s'apparente pas une injonction au Gouvernement puisqu'aucune obligation n'est imposée à ce dernier sur la suite à donner aux propositions des conseils régionaux.

· *La position de la commission*

Ø La reconnaissance, au niveau législatif, d'un pouvoir réglementaire aux régions se justifie dans la mesure où le présent projet de loi tend à leur confier l'élaboration de schémas planificateurs prescriptifs destinés à favoriser l'articulation des politiques des différents échelons territoriaux, en matière économique et d'aménagement du territoire.

En outre, le regroupement de régions, prévu dans le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral va conduire à l'application de dispositions sur des territoires beaucoup plus hétérogènes qu'aujourd'hui. C'est pourquoi il apparaît essentiel de reconnaître aux régions un pouvoir de proposition afin de sensibiliser le législateur et le Gouvernement sur les difficultés d'application d'une réglementation dans un territoire et conduire *in fine* à une réflexion sur l'exercice d'une politique publique.

Ø Quant à la suppression de la clause de compétence générale des régions, un débat avait eu lieu au sein de votre commission et en séance publique sur l'opportunité de rétablir la clause de compétence générale des départements et des régions lors du débat parlementaire sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Beaucoup de sénateurs avaient alors estimé que le rétablissement de la clause de compétence générale contribuerait à accentuer le manque de lisibilité des politiques publiques locales et ne favoriserait pas une rationalisation de l'action publique, pourtant rendue nécessaire par la situation difficile des comptes publics. Le Gouvernement a entendu cette aspiration à une meilleure lisibilité de l'action publique ce dont se félicite votre commission.

À l'initiative de MM. Louis Nègre et Gérard Collomb, votre commission a adopté **deux amendements identiques** tendant à clarifier la possibilité d'intervention des régions en matière de politique de la ville et de rénovation urbaine. Cette clarification est apparue opportune aux yeux de votre commission, d'autant que la région est désormais signataire des contrats de ville, en vertu de l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Votre commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 2 (art. L. 1111-9, L. 1511-1, L. 4251-12 à L. 4251-17 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales, art. L. 711-8 du code de commerce, art. 5-5 du code de l'artisanat, art. 50 de la loi n° 2003-721 du 1er août 2003 pour l'initiative économique et art. 7 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire) - Renforcement de la compétence des régions en matière de développement économique et création d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

L'article 2 du projet de loi vise à clarifier les compétences en matière de développement économique des collectivités territoriales, en renforçant les compétences de la région en la matière et en préservant les compétences des communes et intercommunalités. Il crée à cette fin un nouvel outil de planification et d'orientation, le schéma régional de développement

économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), opposable aux collectivités territoriales et aux chambres consulaires situées dans la région. Il modifie à cet effet, principalement, l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales.

Aucune des personnes entendues par vos rapporteurs n'a contesté le renforcement de la compétence économique des régions dans son principe.

À titre liminaire, vos rapporteurs rappellent, comme le fait d'ailleurs succinctement l'étude d'impact, qu'un dispositif comparable à celui instauré par le présent projet de loi figurait à l'article 1^{er} du texte initial de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, adopté et renforcé en première lecture par le Sénat puis l'Assemblée nationale, avant d'être abandonné par le Sénat en seconde lecture, à l'initiative de notre collègue Eric Doligé et avec l'accord du Gouvernement, au profit d'un dispositif expérimental qui sera présenté *infra*^{25(*)}. Il semble que les communes et les départements aient exprimé, entre les deux lectures, des craintes à l'égard d'une telle prééminence de la région dans le domaine du développement économique, en lui conférant un pouvoir de coordination dans le cadre d'un schéma régional opposable aux autres collectivités.

En d'autres termes, il aura fallu dix ans pour que puisse être reprise l'idée de confier à la région une compétence renforcée sur le développement économique, avec une pleine compétence et un caractère opposable pour les orientations arrêtées par la région dans ce domaine.

**Extrait de l'article 1^{er} de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précitée,
tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 14 avril 2004**

« La région est responsable du développement économique sur son territoire, sous réserve des missions incombant à l'État. Elle y coordonne les interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements. À cet effet, le conseil régional adopte un schéma régional de développement économique, après avoir organisé une concertation avec les autres collectivités territoriales et leurs groupements. Le schéma régional de développement économique prend en compte les orientations stratégiques découlant des conventions passées entre la région, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les autres acteurs économiques et sociaux du territoire concerné. Le schéma est communiqué au représentant de l'État dans la région.

« Le schéma régional de développement économique définit les orientations stratégiques de la région en matière économique. Il vise à promouvoir un développement économique équilibré de la région, à développer l'attractivité de son territoire et à prévenir les risques d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région.

« Les aides aux entreprises des collectivités territoriales et des groupements de collectivités

territoriales situés sur le territoire de la région tiennent compte des orientations du schéma régional de développement économique. »

Le présent projet de loi n'aborde pas la question du **lien entre les compétences exercées et la structure de la fiscalité** pour chaque niveau de collectivité, et en l'espèce de l'évolution de la fiscalité régionale en vue de la mettre plus en rapport avec le renforcement de la compétence économique des régions, par exemple par une majoration de la part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) attribuée aux régions, de sorte que l'exercice des compétences puisse avoir un effet sur les ressources fiscales. Vos rapporteurs estiment que cette question devra être abordée à l'occasion de la prochaine loi de finances. À cet égard, ils rappellent que le Premier ministre s'est engagé le 10 octobre dernier, devant le congrès de l'association des régions de France, à ce que les nouvelles compétences des régions soient accompagnées d'une « *redéfinition des ressources* » et à ce que les régions disposent d'une « *fiscalité économique* ».

Le présent projet de loi n'aborde pas davantage la question de la **réorganisation des services déconcentrés de l'État** qui interviennent dans le domaine économique, en particulier les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), et l'articulation nouvelle à trouver avec des régions dont le rôle serait renforcé dans ce domaine. On peut même s'interroger sur le maintien d'une compétence économique dans les services déconcentrés, dès lors que les dispositifs étatiques les plus importants sont pilotés au niveau national. Il est vrai, toutefois, que cette question relève pour une large part de la compétence réglementaire.

1. L'exercice actuel de la compétence économique par les collectivités territoriales

En l'état du droit, en vertu soit de la clause de compétence générale, soit de dispositions législatives particulières, chaque niveau de collectivité territoriale participe à l'exercice de la compétence économique. L'objectif du présent projet de loi est de clarifier les compétences, en attribuant à la région une compétence renforcée dans ce domaine.

Selon l'étude d'impact, les interventions des différentes collectivités territoriales en faveur du développement économique représentaient en 2011 un montant total évalué à 6,3 milliards d'euros, répartis comme suit :

- 2,1 milliards d'euros à l'initiative des régions ;
- 1,7 milliard d'euros à l'initiative des intercommunalités ;

- 1,6 milliard d'euros à l'initiative des départements ;

- 971 millions d'euros à l'initiative des communes.

Le rapport de juin 2013 de MM. Queyranne, Jurgensen et Demaël sur les aides publiques aux entreprises a particulièrement insisté sur le manque de lisibilité et la dispersion des moyens dans ce domaine, en particulier pour les dispositifs mis en place par les collectivités territoriales ou par leurs groupements, et a donc appelé à une rationalisation des interventions économiques des collectivités sous l'autorité de la région, en lui transférant l'essentiel des compétences économiques des autres collectivités.

Vos rapporteurs approuvent ce constat et considèrent comme une nécessité la **rationalisation de l'exercice de la compétence économique par les collectivités territoriales**. Une telle rationalisation conduit à renforcer de façon décisive le rôle déjà important des régions dans ce domaine.

Sur ce point, le présent projet de loi traduit les recommandations du rapport et clarifie les compétences des collectivités territoriales en matière de développement économique. Il renforce les compétences de la région et supprime ou réduit les compétences économiques des autres collectivités et de leurs groupements. Il supprime aussi la clause de compétence générale pour les départements, qui leur permet d'intervenir largement en matière de développement économique.

De plus, les collectivités territoriales et leurs groupements autres que la région ne pourraient intervenir, dans les domaines de compétences qu'ils conserveraient en matière économiques, que dans le cadre préalablement défini par un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). L'article 2 du projet de loi énonce ainsi le principe selon lequel *« la région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique »*.

Le présent projet de loi organise en conséquence le renforcement de la compétence économique des régions, sans préjudice de la compétence de l'État en matière de définition de la politique économique nationale et de BPIFrance pour le soutien au développement des entreprises, ainsi que de la compétence des communes et de leurs groupements en matière d'immobilier d'entreprises. Les compétences économiques des métropoles ne seraient pas modifiées. Le renforcement des compétences économiques de la région se justifie également par la suppression de la clause de compétence générale des régions, qui nécessite de préciser

par la loi les compétences relevant de celles-ci. Seule la commune conserverait la clause de compétence générale.

Par cohérence, dès lors que le développement économique devient une compétence propre des régions, sauf exceptions limitatives, et n'est plus une compétence partagée avec les autres niveaux de collectivités territoriales et leurs groupements, il n'y a plus lieu de prévoir que la région exerce la fonction de chef de file pour organiser les modalités de l'action commune des collectivités concernées. Aussi le projet de loi supprime-t-il, dans son article 3, les trois mentions du développement économique, du soutien de l'innovation et de l'internationalisation des entreprises dans la liste des compétences relevant de la fonction de chef de file des régions. Dans un souci de lisibilité du texte, votre commission a adopté un **amendement** présenté par ses rapporteurs en vue de procéder à cette suppression dès le début de l'article 2 du projet de loi, conformément d'ailleurs à l'ordre des articles du code général des collectivités territoriales.

2. L'expérience des régions en matière de schéma de développement économique depuis 2005

Tel qu'il résulte de l'article 1^{er} de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « *la région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'État* » et « *établit un rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en oeuvre sur son territoire (...) par les collectivités territoriales et leurs groupements* ». En l'état, la compétence de la région en matière économique, si elle bénéficie d'une certaine prééminence, n'est pas exclusive. Il s'agit ainsi d'une compétence partagée, dont la région est supposée organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune, conformément à l'article L. 1111-9 du même code. Les priorités définies par la région ne s'imposent pas, cependant, aux autres collectivités.

Par ailleurs, comme cela a déjà été évoqué *supra*, l'article 1^{er} de la loi du 13 août 2004 précitée avait mis en place une expérimentation, pour cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2005, permettant à l'État de confier à la région la compétence d'élaborer un schéma régional de développement économique (SRDE) pour coordonner les actions de développement économique sur son territoire, après concertation avec les départements, les communes et leurs groupements et les chambres consulaires. Le SRDE visait « *à promouvoir un développement économique équilibré de la région, à développer l'attractivité de son territoire*

et à prévenir les risques d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région ». De plus, en cas d'adoption d'un SRDE, la région devenait compétente, par délégation de l'État, pour attribuer les aides de l'État aux entreprises gérées à l'échelon déconcentré, dans des conditions définies par convention. Dans ce dispositif expérimental, l'élaboration du SRDE se faisait donc par délégation de l'État et non sous forme d'exercice d'une compétence nouvelle attribuée aux régions de coordination des actions économiques des différents niveaux de collectivités^{26(*)}.

Un bilan global de cette expérimentation devait être communiqué au Parlement, sous forme d'une synthèse de bilans régionaux. À la connaissance de vos rapporteurs, aucune synthèse n'a été transmise au Parlement sur ce sujet. Toutefois, selon l'étude d'impact, *« les régions ont adopté des SRDE concourant à l'affirmation de leur rôle par la formalisation de leurs orientations stratégiques »*, leur permettant ainsi de s'habituer à l'exercice de planification en matière de développement économique. À l'issue de l'expérimentation, plusieurs régions ont *« décidé de conduire une nouvelle concertation locale afin d'adopter un nouveau document pluriannuel recensant leurs principales priorités en matière de développement économique et parfois d'innovation »*, en dehors de tout cadre législatif ou réglementaire.

Dès lors, le présent projet de loi s'appuie sur une expérience acquise par de nombreuses régions en matière de planification économique, dans un contexte toutefois marqué par la pluralité des acteurs locaux compétents. Il s'agit donc aujourd'hui de tirer les enseignements de cette expérience, en instaurant un nouveau schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), qui serait opposable aux autres collectivités territoriales, afin de rationaliser, de mieux coordonner et de rendre plus cohérente, plus lisible et plus efficace l'action économique locale, reprenant ainsi l'intention qui n'a pas pu se concrétiser dans la loi du 13 août 2004 précitée.

3. L'instauration d'un nouveau schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)

Dans son I, l'article 2 du projet de loi instaure un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Il reprend ainsi une recommandation du rapport Queyranne. Il modifie à cette fin l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales, au sein de la première partie du code, qui traite des dispositions économiques communes aux diverses collectivités.

Cependant, dès lors que le développement économique deviendrait une compétence propre de la région, il ne semble pas cohérent de placer les dispositions relatives au SRDEII introduites par le projet de loi au sein de la première partie du code. Votre commission a donc adopté, sur la proposition de ses rapporteurs, un **amendement** transférant les dispositions relatives au SRDEII au sein d'un nouveau chapitre de la quatrième partie du code, partie relative à la région et à ses compétences. Ce nouveau chapitre viendrait juste après celui relatif au schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), modifié par l'article 6 du présent projet de loi.

Cet amendement supprime par conséquent les deux dispositions de l'article L. 1511-1 qui n'ont plus d'utilité, car elles sont reprises sous une autre forme par les dispositions relatives au SRDEII. Il s'agit, d'une part, de la disposition, issue de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précitée et déjà supprimée par le projet de loi, selon laquelle « *la région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'État* ». Il s'agit, d'autre part, de la disposition, issue de la même loi, qui prévoit la tenue d'un débat devant le conseil régional « *en cas d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région* », après une concertation avec les départements et les autres collectivités intéressées. Cette seconde disposition, de portée incertaine, vise à permettre en cas, par exemple, de fermeture d'une usine importante pour l'emploi local qu'une concertation puisse avoir lieu entre les collectivités concernées pour y apporter une réponse coordonnée. En tout état de cause, même si rien n'interdit la mise en oeuvre d'une telle concertation entre élus, sans que la loi ait besoin de le prévoir, l'attribution à la région d'une compétence renforcée en matière économique et la réduction voire la suppression des compétences économiques des autres collectivités limitent fortement la possibilité ces dernières d'intervenir. Interrogé par vos rapporteurs, le Gouvernement a indiqué qu'il ne disposait d'aucune statistique sur le recours à cette disposition. Au surplus, le projet de loi prévoit que le SRDEII veille à ne pas créer de déséquilibres économiques au sein de la région.

Par conséquent, l'article L. 1511-1 du code se bornerait à prévoir que la région établit chaque année un rapport sur les régimes d'aides et les aides mis en oeuvre sur son territoire, à l'aide des informations transmises en tant que de besoin par les autres collectivités. Ce rapport est transmis à l'État, en vue de lui permettre de remplir ses obligations d'information à l'égard de la Commission européenne sur l'attribution des aides publiques.

Selon le projet de loi, le SRDEII définit les orientations en matière d'aide aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises. Il doit aussi organiser la complémentarité des actions menées par les collectivités et leurs groupements en matière d'aides aux entreprises, sans que l'on sache si cette disposition autoriserait les collectivités autres que la région à agir en matière de développement économique à leur propre initiative, hors du cadre des compétences limitées qui leur resteraient attribuées par le projet de loi. Ainsi que cela a été indiqué plus haut, le schéma doit également veiller à ce que les aides ne contribuent pas à la délocalisation d'activités économiques au sein de la région ou d'une région limitrophe.

À l'initiative de vos rapporteurs, votre commission a souhaité à la fois **clarifier le contenu du SRDEII et préciser les compétences exercées par les collectivités autres que la région**. Elle a ainsi adopté un **amendement** présenté par ses rapporteurs posant pour principe la compétence exclusive de la région pour décider des interventions économiques sur son territoire, sous réserve des compétences des autres collectivités telles qu'elles résultent du présent projet de loi^{27(*)}. Les compétences économiques des métropoles ne sont pas modifiées. Ainsi, le SRDEII fixerait les orientations économiques régionales, mais également les actions menées en matière de développement économique par la région. Il s'agit ainsi de tirer pleinement les conséquences de l'objectif poursuivi par le projet de loi. Cet amendement clarifie aussi le fait que le SRDEII fixe le cadre des interventions économiques des autres niveaux de collectivités dans l'exercice des compétences qui leur restent, de façon à assurer leur complémentarité avec les actions de la région.

Par ailleurs, à l'initiative de nos collègues Martial Bourquin et Aline Archimbaud, la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire dispose, dans son article 7, que *« la région élabore, en concertation avec la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire ainsi qu'avec les organismes et entreprises de l'économie sociale et solidaire, une stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire et peut contractualiser avec les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour la mise en oeuvre des stratégies concertées et le déploiement de l'économie sociale et solidaire sur le territoire régional »*.

Dès lors que la loi prévoit que la région doit dorénavant élaborer un schéma régional en matière économique, ayant un caractère prescriptif, il ne paraît pas pertinent à vos rapporteurs de maintenir l'obligation d'établir une *« stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire »*. Il est préférable que cette question particulière soit prise en compte, par cohérence, au sein

du SRDEII. À cet égard, lors de la discussion de la loi relative à l'économie sociale et solidaire devant le Sénat, le Gouvernement avait demandé la suppression de cette disposition additionnelle, dans la mesure où elle aurait dû être discutée dans le cadre de la réforme territoriale.

Aussi votre commission a-t-elle, sur proposition de ses rapporteurs, adopté un **amendement** visant à **intégrer explicitement l'économie sociale et solidaire au sein du SRDEII** et supprimant, par coordination, l'article 7 de la loi du 31 juillet 2014 précitée. En tout état de cause, en l'état de la rédaction du texte, les régions auraient été en mesure, si elles l'avaient souhaité, de définir des orientations particulières à ce secteur économique au sein du schéma. Dans ces conditions, il s'agirait de prévoir obligatoirement un volet du SRDEII portant sur l'économie sociale et solidaire.

Enfin, ainsi que le propose le rapport Queyranne, vos rapporteurs jugent nécessaire de **rationaliser la carte des opérateurs locaux intervenant en matière de développement économique**, agences de développement et comités d'expansion économique créés par les collectivités, et de réduire leur nombre, en raison de la redondance et de la concurrence de leurs actions.

Des observations de même nature sont régulièrement formulées par les chambres régionales des comptes, et notamment à plusieurs reprises en 2014. Ainsi, la chambre de Basse-Normandie et Haute-Normandie a recensé en mai 2014 vingt-deux organismes, sous statuts juridiques différents, dont les collectivités territoriales, qui oeuvraient en faveur du développement économique sur le territoire de l'agglomération de Rouen^{28(*)}. En juin 2014, la chambre des Pays de la Loire a publié une enquête sur les politiques locales d'aides aux entreprises et de développement économique sur le territoire du Pays Yon et Vie, autour de La Roche-sur-Yon, et notamment sur la cohérence de la stratégie des différents acteurs, au nombre de douze^{29(*)} : elle a souligné la redondance d'un certain nombre de dispositifs, le manque de coordination et l'insuffisance de l'évaluation. En juin 2014 également, la chambre de Bretagne a souligné l'absence de coordination entre les divers acteurs du développement économique ainsi que leurs satellites sur le territoire de l'agglomération de Lorient^{30(*)}. Enfin, en octobre 2014, la chambre d'Auvergne et Rhône-Alpes a souligné la multiplicité croissante des acteurs en charge du développement économique sur les cantons de Rumilly et du pays d'Alby en Haute-Savoie (communes, comité d'action économique, syndicat mixte...), précisant que « *les collectivités publiques n'ont cessé d'étendre leurs interventions en matière de développement économique* », tandis que le territoire n'a conduit aucune réflexion pour

coordonner les acteurs et « éviter une redondance des interventions et favoriser les économies de moyens »^{31(*)}.

Toutefois, votre commission n'a pas jugé utile de confier au SRDEII le soin de proposer une telle démarche de rationalisation, tout en admettant que l'intervention de ces opérateurs méritait d'être mieux coordonnée à l'échelle du territoire régional.

Vos rapporteurs souligne cependant que la limitation voire, pour les départements, la suppression des compétences économiques des collectivités autres que la région et de leurs groupements devra nécessairement conduire à une évolution des opérateurs rattachés à ces collectivités.

Par ailleurs, à l'initiative de notre collègue Michel Delebarre, votre commission a également adopté un **amendement** destiné à préciser que le SRDEII peut contenir un volet transfrontalier élaboré en concertation avec les collectivités étrangères concernées.

4. La procédure d'élaboration du SRDEII

Le projet de loi prévoit que le SRDEII est adopté **dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils régionaux**. Il constituera ainsi l'outil de planification et de mise en oeuvre des priorités économiques de l'équipe régionale issue des élections, qu'elle se situe dans la continuité ou dans l'alternance de l'équipe sortante. Vos rapporteurs approuvent cette refonte régulière du SRDEII suivant le calendrier des élections régionales.

Toutefois, le projet de loi est particulièrement succinct, s'agissant des modalités d'élaboration du schéma et des modalités de concertation qui doivent accompagner cette élaboration. En effet, dès lors que le SRDEII doit traduire une compétence renforcée et non partagée de la région en matière économique, puisque cette compétence serait en bonne partie retirée aux autres niveaux de collectivités, il serait légitime, selon vos rapporteurs, que ces autres collectivités et leurs groupements soient étroitement associées à l'élaboration du schéma, avant son adoption, dans le cadre d'une concertation très approfondie avec toutes les parties prenantes, d'autant que l'action de ces autres collectivités et de leurs groupements devra respecter le cadre fixé par le schéma régional. Le projet de loi se borne ainsi à prévoir que « *le schéma fait l'objet d'une concertation au sein de la conférence territoriale de l'action publique (...) et avec les organismes consulaires* ».

Votre commission a largement considéré, comme vos rapporteurs, que **la procédure d'élaboration prévue par le texte était par trop laconique**, ne permettant pas d'associer les autres collectivités et leurs groupements, et notamment les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, à hauteur de leur expérience actuelle dans le domaine du développement économique, comme l'a expliqué devant votre commission notre collègue Valérie Létard, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. Votre commission s'en est tenue, à ce stade, au texte initial du projet de loi, souhaitant que puisse être trouvée en vue de la séance publique une procédure détaillée plus satisfaisante.

Selon vos rapporteurs, cette procédure d'élaboration du SRDEII doit permettre de bâtir un **véritable processus de « co-construction » associant l'ensemble des parties prenantes**, notamment toutes les collectivités et leurs groupements. Outre les chambres consulaires, les partenaires sociaux pourraient également être consultés au travers du conseil économique, social et environnemental régional (CESER). Surtout, vos rapporteurs estiment, à l'instar de ce qui est prévu pour le SRADDT, que le préfet de région devrait porter à la connaissance de la région l'ensemble des informations utiles dont l'État a connaissance, afin qu'elles soient correctement prises en compte, ce qui pourrait être vérifié lors de l'approbation du schéma par le préfet.

5. L'opposabilité du SRDEII aux autres collectivités territoriales, à leurs groupements et aux chambres consulaires

Le nouveau dispositif institué par le présent projet de loi repose sur le **principe de compatibilité** de toutes les actions menées sur le territoire de la région, par les autres collectivités territoriales et leurs groupements, avec le SRDEII. Approuvé par votre commission, ce principe de compatibilité est la conséquence nécessaire non seulement de l'attribution à la région d'une compétence propre en matière de développement économique et d'aides aux entreprises, sous réserve des compétences maintenues aux communes, aux intercommunalités et aux départements, mais aussi de la suppression de la clause de compétence générale.

Le présent projet de loi fait le choix du principe de compatibilité, déjà connu en droit de l'urbanisme, comme règle d'opposabilité du SRDEII aux autres collectivités territoriales, plutôt que du principe plus contraignant de conformité. Le caractère opposable résulte de **l'approbation par le préfet de région du schéma adopté par le conseil régional**.

À l'initiative de vos rapporteurs, votre commission a adopté un **amendement** visant à préciser les contours de ce rôle d'approbation par le préfet et les conséquences de l'absence d'approbation, de la même manière que pour le SRADDT. Le préfet de région devrait s'assurer que la procédure d'élaboration du schéma a été régulière. S'il n'approuve pas le schéma, le préfet devrait le faire connaître par une décision motivée, laquelle devrait alors préciser les modifications à apporter au schéma, que le conseil régional devrait intégrer dans un délai qui serait fixé à trois mois. Ce délai ne serait pas inclus dans le délai d'un an à compter des élections régionales pour adopter le schéma.

Dans son I, l'article 2 du projet de loi fixe également les conditions dans lesquelles **le SRDEII serait opposable aux métropoles, à la métropole de Lyon, aux autres collectivités territoriales et à leurs groupements.**

S'agissant **des métropoles de droit commun^{32(*)} et de la métropole de Lyon**, en l'état de sa rédaction, le présent projet de loi comporte une difficulté, car il articule de façon incomplète, et donc insatisfaisante selon vos rapporteurs, la compétence économique renforcée de la région, qui se traduit par l'élaboration du SRDEII, et la compétence économique propre des métropoles, telle qu'elle résulte de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. S'il ne s'agit en aucun cas de remettre en cause les compétences des métropoles, il serait nécessaire cependant de mieux les articuler avec le SRDEII.

En effet, pour assurer un développement économique équilibré du territoire régional, les futures métropoles ne peuvent être ignorées par le SRDEII, d'autant qu'elles seront les pôles économiques les plus importants de la région. Dans leur délimitation actuelle, de nombreuses régions comporteraient une voire deux métropoles, qu'il s'agisse de la métropole de Lyon, collectivité territoriale à statut particulier, d'une métropole de droit commun^{33(*)} ou encore de la métropole à statut particulier de Marseille, la métropole de Paris n'exerçant pas les mêmes compétences économiques.

En vertu de cette même loi du 27 janvier 2014, les métropoles sont déjà dotées de compétences économiques importantes, notamment pour la création de zones d'activité, la mise en oeuvre d'actions de développement économique et le soutien des pôles de compétitivité. Dans ces conditions, vos rapporteurs estiment qu'il existe un risque potentiel de concurrence, ou tout au moins de rivalité, dans les interventions économiques des régions et des métropoles. Par exemple, une métropole pourrait instaurer un mécanisme d'incitation financière à l'installation d'entreprises sur son territoire plus avantageux qu'un mécanisme

similaire de la région, captant ainsi davantage d'activités économiques au détriment du reste de la région.

Or, le projet de loi ne comporte pas de mécanisme satisfaisant qui permettrait d'éviter ce risque. En effet, il dispose que les orientations du SRDEII qui sont applicables sur le territoire d'une métropole sont adoptées conjointement par la métropole et la région - ce que vos rapporteurs ne contestent pas compte tenu du rôle économique majeur de chaque métropole au sein de sa région -, mais il prévoit qu'à défaut d'accord entre la métropole et la région, la métropole se borne à prendre en compte le SRDEII et adresse à la région ses orientations en matière de développement économique dans les six mois de l'adoption du SRDEII par la région. Or, **la stratégie économique de la région ne peut pas s'arrêter aux portes d'une métropole**, compte tenu des conséquences sur l'ensemble de la région des activités économiques situées sur le territoire de la métropole.

Outre qu'en l'état du droit, le régime des différentes métropoles tel qu'il figure dans le code ne prévoit pas l'adoption d'orientations dans le cadre de l'exercice de leurs compétences en matière économique, le projet de loi permet que les interventions économiques des métropoles ignorent *de facto* les orientations fixées par la région dans le SRDEII, dès lors qu'elles ont seulement à les prendre en compte, ce qui ne constitue pas une obligation particulièrement contraignante selon vos rapporteurs. Le projet de loi risque ainsi de conduire à ce que régions et métropoles ne coopèrent pas, au risque de déséquilibres dans l'aménagement économique de la région.

Dans ces conditions, votre commission a adopté un **amendement**, présenté par ses rapporteurs, en vue de préciser que les orientations et les actions du SRDEII applicables sur le territoire d'une métropole sont adoptées et aussi, préalablement, élaborées conjointement par la métropole et par la région, reconnaissant ainsi leur complémentarité en matière économique, mais surtout de prévoir qu'en l'absence d'accord, les actions de la métropole seraient tout de même tenues d'être compatibles avec le SRDEII. Une telle obligation de compatibilité serait une forte incitation pour les deux parties à s'entendre et à négocier des orientations communes. Elle correspond à une recommandation expresse du rapport Queyranne.

S'agissant de l'**opposabilité du SRDEII aux autres collectivités**, le projet de loi comporte une rédaction ambiguë, car il évoque à la fois le cas des métropoles et celui des autres collectivités. Il affirme ainsi, de façon cohérente, que les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière économique sont compatibles avec le schéma, mais il

affirme également que les actes des métropoles « *sont compatibles avec les seules orientations du schéma applicables sur leur territoire* », sans que l'on comprenne clairement si sont visées les orientations définies par le SRDEII ou celles adoptées par la métropole en cas de désaccord avec la région.

En tout état de cause, dès lors que votre commission fait le choix de la compatibilité des actes des métropoles avec le SRDEII, y compris dans le cas où la région et la métropole n'ont pas pu s'entendre sur des orientations communes, il suffit de prévoir une **règle simple de compatibilité avec le SRDEII des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements**, formulation qui vise aussi toutes les catégories de métropoles, sous réserve des modalités particulières d'élaboration du schéma pour les métropoles. Une telle formulation a été adoptée par votre commission, à l'occasion d'un amendement déjà présenté plus haut. Ce même amendement a également prévu l'intervention d'un décret en Conseil d'État, à l'instar de ce qui est prévu par le projet de loi pour le SRADDT, afin de préciser les modalités d'application de ce nouveau chapitre du code sur le SRDEII, en particulier son contenu et ses modalités d'élaboration.

Dans ses II et III, l'article 2 du projet de loi fixe les conditions dans lesquelles **le SRDEII serait aussi opposable aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) et aux chambres de métiers et de l'artisanat (CMA)**. Cette disposition de mise en cohérence, qui s'appliquerait ici à des établissements publics de l'État, résulte également du rapport Queyranne.

Si votre commission a approuvé le caractère opposable du SRDEII à ces deux réseaux consulaires, en raison de l'importance de leur action en faveur du développement économique local et donc de la nécessité de la coordonner avec les orientations définies par la région, elle a adopté sur la proposition de ses rapporteurs un **amendement** à caractère rédactionnel.

Ainsi, les CCI de région comme les CMA de région ou les chambres régionales de métiers et de l'artisanat doivent élaborer une stratégie pour l'activité du réseau dans la région. Cette stratégie devrait dorénavant être compatible avec le SRDEII. Pour assurer correctement cette compatibilité, il est nécessaire que les chambres consulaires contribuent à l'élaboration du SRDEII, pour que leurs appréciations soient effectivement prises en compte. À cet égard, vos rapporteurs insistent sur le fait qu'elles devraient être bien associées à l'élaboration du projet de schéma.

Enfin, dans son IV, l'article 2 du projet de loi propose que siègent, au sein du conseil d'administration d'UbiFrance, établissement public national chargé d'accompagner le développement international des entreprises dont le statut est fixé par l'article 50 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique, des « *représentants des conseils régionaux* » et des « *représentants des organisations professionnelles et des chambres consulaires* » plutôt que des « *représentants des conseils régionaux, des organisations professionnelles et des chambres consulaires* » (*sic*). L'exposé des motifs du projet de loi indique que cette disposition, apparemment dénuée de toute portée normative dès lors que la composition détaillée du conseil d'administration relève de la compétence du pouvoir réglementaire, vise à renforcer la représentation des conseils régionaux au sein du conseil d'administration d'UbiFrance. À l'initiative de ses rapporteurs, votre commission a adopté un **amendement** supprimant cette disposition inutile.

Au surplus, vos rapporteurs rappellent que le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises, récemment adopté par le Sénat, comporte une habilitation au titre de l'article 38 de la Constitution en vue de fusionner les deux établissements publics que sont UbiFrance et l'Agence française des investissements internationaux. Cette fusion permettrait en tout état de cause, si nécessaire, de revoir et d'adapter la composition du conseil d'administration du futur établissement public pour tenir compte du renforcement du rôle des régions en matière de développement économique et d'internationalisation des entreprises.

6. Entrée en vigueur des nouvelles dispositions relatives au SRDEII

Dans son V, l'article 2 du projet de loi prévoit son application à compter du 1^{er} janvier 2016, étant rappelé que le SRDEII doit être adopté par le conseil régional dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils régionaux.

En l'état du droit, les prochaines élections régionales sont prévues en mars 2015, mais le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, actuellement en cours de navette, reporte ces élections à décembre 2015.

Dans un souci de clarté, il apparaît plus clair à votre commission de prévoir une entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions à compter du prochain renouvellement général des conseils régionaux, plutôt qu'à une date fixe, de façon à ce que le nouveau mandat régional s'exerce dès le début avec des compétences régionales renforcées. À l'initiative de ses rapporteurs, votre commission a adopté un **amendement** en ce sens.

Votre commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 3 (art. L. 1111-9, L. 1511-2, L. 1511-3, L. 1511-5, L. 1511-7, L. 2251-1, L. 3231-1, L. 3231-3, L. 3231-4, L. 3231-7, L. 3232-1, L. 3641-1, L. 4211-1 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales) - Clarification et rationalisation des régimes d'aides aux entreprises par les collectivités territoriales au profit des régions et attribution aux régions d'une responsabilité de soutien des pôles de compétitivité

L'article 3 du projet de loi vise à renforcer le rôle de la région et à clarifier et rationaliser les interventions des divers niveaux de collectivités territoriales en matière d'aides aux entreprises et de soutien aux actions de développement économique. Il modifie à cette fin plusieurs chapitres du code général des collectivités territoriales, notamment pour supprimer les compétences économiques du département et renforcer sur certains aspects les compétences économiques de la région.

Il répond ainsi à une **critique récurrente formulée à l'encontre du manque de lisibilité et de l'enchevêtrement des dispositifs instaurés par les collectivités territoriales en matière d'aides aux entreprises**, ainsi que de l'absence d'évaluation de leur efficacité.

Dans un rapport public thématique de novembre 2007 sur les aides des collectivités territoriales au développement économique^{34(*)}, la Cour des comptes avait déjà souligné l'enchevêtrement des interventions économiques des collectivités territoriales, nettement plus marqué dans ce domaine que dans leurs autres champs d'action : *« Considérée en effet par le législateur, plus que toute autre, comme une compétence inhérente à la légitimité de chaque collectivité de maîtriser le développement de son territoire, l'aide en faveur des entreprises a été dès l'origine conçue comme une compétence partagée entre l'État et chacune des autres collectivités territoriales. »*

La Cour a rappelé qu'une compétence économique a été reconnue à tous les niveaux de collectivités en 1983, en leur permettant d'attribuer des aides directes ou indirectes aux entreprises, indépendamment du rôle de la région en matière d'animation de l'économie régionale, dans un contexte de crise économique et social incitant les collectivités à agir dans ce domaine. Elle a souligné *« au fil des ans (...) une diversification importante des aides, débouchant souvent sur une certaine confusion institutionnelle »*, rappelant qu'elle avait déjà appelé à une clarification des interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises dans un rapport de 1996.

Le constat formulé par la Cour des comptes en 2007 est bien connu : malgré un poids financier important, les systèmes d'aides aux entreprises mis en place par les collectivités

souffrent d'une dispersion entre un trop grand nombre d'acteurs et de nombreux dispositifs, avec un manque de coordination et des effets d'aubaine, sans que ni l'efficacité économique des aides ni leur impact en faveur d'un aménagement économique harmonieux des territoires soient avérés. L'insuffisance des mécanismes de suivi et d'évaluation apparaît comme une limite supplémentaire. La Cour a jugé que « *le bilan de l'action économique des collectivités territoriales est dans l'ensemble bien décevant au regard de l'ampleur des moyens financiers mis en oeuvre autant que de l'envergure des objectifs affichés* », insistant sur « *la complexité et l'hétérogénéité d'un dispositif institutionnel reposant sur une compétence plus diluée que partagée, ainsi que le foisonnement excessif des aides versées* », avec des coûts de gestion élevés, et n'hésitant pas à évoquer « *une compétence frappée d'inefficacité et de réelle obsolescence* ».

La Cour des comptes a donc plaidé en 2007 pour la « *redéfinition d'une compétence recentrée sur le couple État-région* », en fonction des besoins réels du tissu économique et pour « *une réduction significative des régimes d'aide applicables et l'instauration d'une véritable démarche évaluative* ».

Plus récemment, le rapport Queyranne, dont les constats comme les recommandations inspirent ce volet du projet de loi, a lui aussi souligné la dispersion des régimes d'aides, le manque de lisibilité et de coordination, une efficacité insuffisante ou encore des frais de gestion élevés.

Si le constat effectué par le rapport Queyranne se situe dans le strict prolongement de celui réalisé par la Cour des comptes en 2007, il formule aussi des propositions fortes, de façon plus précise, axées sur le recentrage de la compétence économique sur la région, dont c'est d'ores et déjà la vocation première et clairement identifiée. Outre l'élaboration d'un schéma régional opposable en matière de développement économique, le SRDEII créé par l'article 2 du présent projet de loi, il préconise de transférer à la région presque la totalité des compétences économiques des collectivités et de simplifier radicalement le paysage local des aides aux entreprises.

L'article 3 du présent projet de loi s'emploie à concrétiser dans la loi ces recommandations de clarification des compétences.

1. La compétence de principe des régions pour déterminer les régimes d'aides aux entreprises et octroyer les aides

Le projet de loi dispose que, sous réserve de certaines compétences maintenues à d'autres collectivités ou à leurs groupements, **la région est seule compétente pour définir les régimes d'aides aux entreprises** sur son territoire et décider de l'octroi de ces aides. Il ajoute que la région peut accorder des **aides à des entreprises en difficulté**, faculté jusque-là reconnue aux seuls départements, pour lesquels elle serait supprimée. Le projet de loi réécrit à cette fin l'article L. 1511-2, au sein du titre I^{er} du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales.

Les compétences maintenues aux autres collectivités sont les aides à l'investissement immobilier des entreprises, attribuées aux communes et aux intercommunalités ainsi qu'à la métropole de Lyon, dans le respect toutefois du SRDEII, ainsi que les aides à l'installation des professionnels de santé, qui peuvent être instituées par toutes les collectivités. Seraient aussi maintenues certaines compétences économiques des communes, mentionnées au titre V du livre II de la deuxième partie, ainsi que des départements, mentionnées au titre III du livre II de la troisième partie, par ailleurs réduites par le présent article.

Sans préjudice de la clause de compétence générale, des communes conserveraient pour l'essentiel une faculté d'intervention pour soutenir des activités nécessaires à la population en cas d'initiative privée défaillante, en zone rurale ou dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville, la possibilité de participer au capital de sociétés pour l'exploitation de services communaux ou d'activités d'intérêt général ou de certaines sociétés de garantie ainsi que la faculté d'apporter une garantie pour certains emprunts. Les départements, quant à eux, ne pourraient plus que participer au capital de certaines sociétés et aussi garantir des emprunts. Les communes et les départements pourraient également toujours subventionner les petites salles de cinéma.

Le projet de loi prévoit, toutefois, que les autres collectivités et leurs groupements peuvent, par convention, participer au financement des aides et des régimes mis en place par la région. En outre, il prévoit la possibilité de déléguer l'octroi - et non la définition du régime des aides - à une autre collectivité territoriale ou à un groupement, ainsi qu'à un établissement public pour certaines aides.

Ainsi, l'affirmation de la pleine compétence économique de la région reçoit deux tempéraments, qui conduisent vos rapporteurs à s'interroger sur l'ampleur réelle de la réforme ainsi envisagée. Le texte traduit le souci de ne pas remettre complètement en cause les actions menées aujourd'hui par les autres collectivités. En effet, en l'état du droit^{35(*)}, toutes les différentes peuvent participer au financement des aides instaurées par la région.

Dans ces conditions, pour mener à terme la logique de clarification des compétences dans le champ économique, votre commission a adopté, à l'initiative de ses rapporteurs, un **amendement** supprimant la possibilité pour les autres collectivités territoriales et leurs groupements de participer aux régimes d'aides aux entreprises mis en place par la région, de façon à renforcer la compétence exclusive attribuée à de la région en matière d'aides aux entreprises.

Ne serait toutefois pas remise en cause la possibilité pour la région de déléguer l'octroi des aides à une autre collectivité ou à un groupement, si elle le juge opportun, conformément à la faculté générale de délégation de compétences entre collectivités. Cette faculté est une souplesse de gestion dans un souci de proximité, plutôt que la survivance d'une compétence dans le domaine économique.

Vos rapporteurs n'ignorent pas l'impact financier potentiel d'une telle clarification des compétences, engagée par le projet de loi et confortée par votre commission : les crédits affectés jusqu'à présent au développement économique par les autres collectivités territoriales et leurs groupements ne seraient plus disponibles de la même manière pour aider les entreprises.

Votre commission a également adopté un **amendement**, présenté par ses rapporteurs, destiné à clarifier la rédaction du projet de loi et à modifier l'intitulé du titre I^{er} du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales, qui porterait sur les aides aux entreprises et plus, de manière générale, sur le développement économique, dans la mesure où ce titre ne comporterait plus que des dispositions relatives aux aides aux entreprises, les dispositions relatives à la compétence économique générale des régions étant transférées au sein de la quatrième partie du code.

Les aides aux entreprises peuvent prendre la forme de prestations de services, subventions, bonifications d'intérêt, prêts et avances remboursables à des conditions plus avantageuses que le marché. L'amendement de nature rédactionnelle adopté par votre commission prévoit aussi que la délégation de l'octroi des prêts et avances à des établissements publics puisse s'étendre à BPIFrance, qui a le statut de société commerciale et peut gérer des dispositifs instaurés par les régions pour leur compte, dans le cadre d'une logique de guichet unique des prêts et avances aux entreprises.

2. La compétence autonome des communes et des intercommunalités pour les aides à l'investissement immobilier des entreprises

Le projet de loi attribue aux communes, à la métropole de Lyon et, lorsque la compétence leur a été transférée, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre - dont les métropoles de droit commun, logiquement, mais celles-ci exercent cette compétence de droit et non pas par transfert, en application de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales - une compétence exclusive pour attribuer des aides à l'investissement immobilier des entreprises. Il modifie à cette fin l'article L. 1511-3 du code.

Sur ce point, qui déroge à l'affirmation de la compétence exclusive des régions pour l'octroi des aides aux entreprises, l'étude d'impact indique que le maintien d'un droit d'initiative propre des communes, établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des métropoles se justifie par « *la compétence dont bénéficient ces collectivités et groupements en matière d'aménagement foncier en faveur des entreprises* ». Le rapport Queyranne avait d'ailleurs souligné une relative spécialisation des communes et des intercommunalités sur ces sujets, que vos rapporteurs ont aussi constatée, du fait de la maîtrise et de la connaissance précise du foncier ainsi que des terrains et locaux disponibles pour accueillir des activités économiques.

Toutefois, dans un souci de cohérence de l'action économique locale, cette compétence s'exercerait dans le respect du cadre établi par le SRDEII. En outre, le projet de loi autorise les régions à participer au financement des régimes d'aides mis en place au titre de l'immobilier d'entreprises, par des conventions avec les communes et intercommunalités.

Ces aides peuvent prendre la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus avantageuses que le marché. La création et la gestion de zones d'activité est donc incluse dans cette compétence d'aide à l'investissement immobilier des entreprises.

Sur la proposition de ses rapporteurs, votre commission a adopté un **amendement** destiné à clarifier la rédaction de ces dispositions et à préciser la compétence des établissements publics de coopération intercommunale, de façon à ce que les métropoles de droit commun soient correctement prises en compte.

3. Le renforcement du rôle économique des régions par le recentrage de compétences existantes et l'attribution de nouvelles compétences

Alors que l'article L. 1511-7 du code autorise toutes les collectivités territoriales et leurs groupements à verser des **subventions à des organismes sans but lucratif d'aide à la création et à la reprise d'entreprises**^{36(*)}, le projet de loi propose de restreindre cette faculté aux régions, aux métropoles et à la métropole de Lyon, tout en permettant aux autres collectivités territoriales et à leurs groupements de verser de telles subventions à condition de passer une convention avec la région. La clarification des compétences ainsi opérée par le projet de loi semble relativement modeste à vos rapporteurs, tout en créant une complexité supplémentaire pour les organismes concernés.

À l'initiative de ses rapporteurs, votre commission a adopté un **amendement** visant à faire de cette faculté une compétence exclusive des régions, conformément à l'objectif poursuivi par le texte de clarification des compétences et d'attribution à la région d'une compétence quasi exclusive en matière de développement économique et d'aides aux entreprises.

En outre, le projet de loi modifie et complète l'article L. 4211-1 du code, qui énumère les actions susceptibles d'être conduites par la région en matière, notamment, de développement économique.

Il affirme ainsi plus clairement la compétence renforcée de la région dans ce domaine, en précisant la disposition selon laquelle elle peut décider de toutes interventions économiques, dans les conditions prévues à l'article L. 4211-1, au titre I^{er} du livre V de la première partie, qui traiterait désormais des seules aides aux entreprises, au chapitre III du titre V du livre II de la quatrième partie, qui traite des garanties d'emprunt et de la participation au capital de certaines sociétés, ainsi qu'à l'article L. 3232-4, qui permet de subventionner les petites salles de cinéma^{37(*)}. À l'initiative de ses rapporteurs, votre commission a adopté un **amendement** de coordination pour tenir compte dans cette disposition du transfert du SRDEII au sein de la quatrième partie du code.

Au sein de l'article L. 4211-1 également, dont la rédaction actuelle permet aux régions de participer au capital des sociétés de développement régional, des sociétés de financement^{38(*)} régionales et interrégionales et des sociétés d'économie mixte, le projet de loi prévoit d'autoriser également les régions à **participer au capital de sociétés de capital investissement**, alors qu'elles peuvent actuellement simplement leur attribuer des dotations pour abonder un fonds d'investissement créé par une telle société pour l'exercice de ses activités, et de sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologie.

Sur ce point, le projet de loi veut autoriser les autres collectivités à intervenir, par convention, en complément de la région, ce qui n'est pas prévu actuellement par le code, sauf autorisation spéciale^{39(*)}. Conformément à l'objectif de clarification des compétences et d'attribution à la seule région de la compétence en matière d'aides aux entreprises, votre commission a adopté un **amendement** de ses rapporteurs visant à limiter aux régions la possibilité de participer au capital de ces sociétés, sous réserve des compétences déjà reconnues aux métropoles en la matière. À l'initiative de nos collègues Louis Nègre et Claude Raynal, votre commission a aussi adopté un **amendement** pour permettre aux métropoles de droit commun, à l'instar de la métropole de Lyon, de participer au capital des mêmes sociétés que les régions, par un même mécanisme de renvoi à l'article L. 4211-1 concernant les compétences économiques des régions.

Le projet de loi complète l'article L. 4211-1 pour autoriser les régions à **participer au capital de sociétés commerciales**, dans la mesure où une telle participation contribuerait à la mise en oeuvre du SRDEII. Cette faculté n'est pas prévue aujourd'hui par le code : sauf exceptions prévues par la loi, une région ne peut pas participer librement au capital d'une société commerciale. Cette restriction vise à protéger les deniers publics. Dans ces conditions, la possibilité ainsi reconnue par le projet de loi constitue pour vos rapporteurs une réelle novation. Elle doit donc s'accompagner de garanties fortes pour encadrer strictement une telle compétence, de façon à ne pas mettre en péril les finances régionales.

Le projet de loi dispose que la participation régionale ne peut excéder 33 % du capital et qu'un décret en Conseil d'État devra préciser les modalités dans lesquelles cette participation peut s'exercer, afin de protéger les intérêts patrimoniaux de la région et de prévoir l'intervention de la commission des participations et des transferts, chargée de contrôler les opérations de transfert au secteur privé des participations de l'État. Sans doute cette disposition mérite-t-elle, selon vos rapporteurs, d'être davantage approfondie quant à ses modalités et à ses conséquences. En tout état de cause, à leur initiative, votre commission a adopté un **amendement** de clarification rédactionnelle et d'actualisation d'une référence, mentionnant en outre expressément que le décret en Conseil d'État devait préciser les limites de cette faculté nouvelle qui serait accordée aux régions.

Le projet de loi actualise également les conditions de souscription, par les régions, de parts de fonds commun de placement à risque à vocation régionale ou interrégionale, là encore pour encourager le développement des entreprises locales, en l'espèce par l'apport de fonds propres.

En l'état du droit, la souscription ne peut conduire la région à apporter un montant qui excèderait 50 % du montant total du fonds.

Le projet de loi propose aussi que les autres collectivités territoriales et leurs groupements puissent souscrire des parts de tels fonds, faculté que votre commission a supprimée par l'adoption d'un **amendement** de ses rapporteurs, conformément à la logique du texte consistant à confier à la seule région la compétence en matière d'aides aux entreprises, et pour éviter tout enchevêtrement des compétences et des financements. Par ce même amendement, par dérogation au plafonnement à 50 %, votre commission a limité à 75 % le montant total des parts souscrites par les régions en cas de fonds à vocation interrégionale, pour tenir compte de la possibilité pour plusieurs régions de souscrire en pareil cas de figure, ou en cas d'appel à manifestation d'intérêt pour inciter des investisseurs privés à souscrire, situation qui suppose transitoirement un montant plus important souscrit par les régions. Le projet de loi prévoyait que le plafond de 50 % pouvait être dépassé « *si nécessaire* », sans fixer aucune limitation.

4. L'attribution aux régions du soutien des pôles de compétitivité

Dans le cadre également de l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales, relatif aux attributions économiques de la région, le projet de loi propose de confier aux régions la responsabilité du soutien aux pôles de compétitivité situés sur leur territoire.

Engagée par l'État en 2004, la politique des pôles de compétitivité est présentée dans l'encadré ci-après.

La politique des pôles de compétitivité

La politique des pôles de compétitivité a été initiée en 2004, dans le cadre fixé par l'article 24 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, reproduit ci-après, et du décret n° 2005-765 du 8 juillet 2005, lequel prévoit la désignation des pôles de compétitivité par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire. La politique de l'État en faveur des pôles de compétitivité est mise en oeuvre par les préfets de région, dans le cadre d'une circulaire du 2 août 2005^{40(*)}.

La labellisation des pôles, sur la base de certains critères fixés par la loi, permet de bénéficier d'un soutien public, notamment financier, pour le fonctionnement des pôles ainsi que le financement de leurs projets de recherche et développement, par appel à projets dans le cadre du fonds unique interministériel et du programme des investissements d'avenir.

La loi ne fixe pas le statut juridique applicable aux pôles. La grande majorité sont constitués sous statut associatif, en associant tous les partenaires publics et privés concernés que sont les

entreprises, les centres de recherche publics comme privés, les établissements d'enseignement supérieur, les organisations professionnelles et les collectivités territoriales, selon une logique à la fois de territoire et de filière. L'objectif est de stimuler l'innovation dans certaines filières économiques, grâce aux partenariats mis en place au sein des pôles, en vue de favoriser l'activité des entreprises, le développement économique et la croissance.

La politique des pôles de compétitivité fait partie des succès économiques, même si tous les pôles n'ont pas le même dynamisme et la même efficacité pour transformer des innovations en projets industriels concrets. Des évaluations successives ont permis depuis 2004 de mieux cibler la politique des pôles de compétitivité.

Il existe à ce jour 71 pôles labellisés, sans préjudice de l'existence de nombreux autres regroupements de même nature (« clusters »), qui n'ont pas souhaité solliciter cette labellisation ou qui ne l'ont pas obtenue. La labellisation des pôles de compétitivité vise à sélectionner les regroupements les plus prometteurs en termes d'innovation et de débouché économique, en vue de leur accorder un financement public.

La responsabilité de la conduite de la politique des pôles de compétitivité relève de la direction générale des entreprises du ministère de l'économie.

Article 24 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 (extrait)

« I. - 1. a) Les pôles de compétitivité sont constitués par le regroupement sur un même territoire d'entreprises, d'établissements d'enseignement supérieur et d'organismes de recherche publics ou privés qui ont vocation à travailler en synergie pour mettre en oeuvre des projets de développement économique pour l'innovation.

« b) La désignation des pôles de compétitivité est effectuée par un comité interministériel, après avis d'un groupe de personnalités qualifiées, sur la base des critères suivants :

« - les moyens de recherche et de développement susceptibles d'être mobilisés dans le ou les domaines d'activité retenus ;

« - les perspectives économiques et d'innovation ;

« - les perspectives et les modalités de coopération entre les entreprises, les organismes publics ou privés et les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre.

« La désignation d'un pôle de compétitivité peut être assortie de la désignation d'une zone de recherche et de développement regroupant l'essentiel des moyens de recherche et de développement. Cette zone est définie par un arrêté du ministre chargé de l'industrie.

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de ces dispositions.

« 2. a) Les projets de recherche et de développement menés dans le cadre des pôles de compétitivité mentionnés au 1 associent plusieurs entreprises et au moins l'un des partenaires suivants : laboratoires publics ou privés, établissements d'enseignement supérieur, organismes concourant aux transferts de technologies. Ces projets sont susceptibles de développer l'activité des entreprises concernées ou de favoriser l'émergence de nouvelles

entreprises innovantes.

« Ces projets décrivent les travaux de recherche et de développement incombant à chacun des partenaires et précisent les moyens mobilisés pour la réalisation de ces travaux, ainsi que le pôle de compétitivité auquel ils se rattachent.

« b) Les projets de recherche et de développement sont agréés par les services de l'État en fonction des critères suivants :

« - nature de la recherche et du développement prévus ;

« - modalités de coopération entre les entreprises et les organismes publics ou privés mentionnés au 1 ;

« - complémentarité avec les activités économiques du pôle de compétitivité ;

« - impact en termes de développement ou de maintien des implantations des entreprises ;

« - réalité des débouchés économiques ;

« - impact sur l'attractivité du territoire du pôle de compétitivité ;

« - complémentarité avec d'autres pôles de compétitivité ;

« - qualité de l'évaluation prévisionnelle des coûts ;

« - viabilité économique et financière ;

« - implication, notamment financière, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre. »

L'attribution aux régions de cette nouvelle compétence se situe dans le **contexte de la forte réduction du volume des crédits de l'État** destinés à soutenir le fonctionnement des pôles de compétitivité, notable dans le projet de loi de finances pour 2015 avec un niveau d'autorisations d'engagement annoncé à hauteur de 11,5 millions d'euros dans les documents budgétaires, à comparer aux 24 millions prévus par le projet de loi de finances pour 2013.

Vos rapporteurs rappellent que la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a confié à la métropole de Lyon comme aux métropoles de droit commun^{41(*)} une compétence de « *participation au copilotage des pôles de compétitivité* », étant précisé que le statut des pôles, et donc leur organisation, n'est pas fixé par la loi.

Selon vos rapporteurs, le présent projet de loi doit conduire à ce que les métropoles et les régions contribuent de la même manière au soutien et au pilotage des pôles de compétitivité

situés sur leur territoire. Aussi votre commission a-t-elle adopté, à leur initiative, un **amendement** destiné à harmoniser la formulation de la compétence des métropoles et des régions en la matière, en retenant la notion de « *soutien aux pôles de compétitivité* ». En tout état de cause, il s'agit d'une compétence stratégique, qui relève donc naturellement aux régions et aux métropoles, qui doivent l'exercer de façon harmonieuse et coordonnée.

5. La limitation des compétences économiques des autres collectivités territoriales

Poursuivant toujours l'objectif de clarification des compétences dans le domaine économique et d'attribution à la région de l'essentiel des aides aux entreprises, le projet de loi restreint voire supprime les compétences des autres collectivités territoriales en matière d'interventions économiques et d'aides aux entreprises, en particulier pour le département.

En premier lieu, le texte abroge l'article L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales, qui autorise toutes les collectivités à intervenir dans le domaine économique par des aides aux entreprises, dans le cadre d'une convention signée avec l'État, en complément des dispositifs d'aides aux entreprises mis en place par la région et des dispositifs mis en place par les autres collectivités en matière d'aides à l'immobilier d'entreprises, dans le respect, bien sûr, des règles européennes en matière d'aides publiques. Une telle possibilité de convention avec l'État est notamment ouverte lorsque la région s'oppose à la mise en place d'un régime d'aides par une autre collectivité, à l'initiative de cette collectivité. L'objectif est de permettre à l'État d'autoriser une collectivité autre que la région à développer des capacités d'intervention en matière économique, en instaurant son propre régime d'aides aux entreprises^{42(*)}.

Ce dispositif, apparemment utilisé avec discernement par les préfets selon les informations fournies à vos rapporteurs par le Gouvernement^{43(*)}, permet en réalité de créer des dispositifs concurrents à ceux prévus par les régions, pouvant affecter les implantations d'entreprises. Cependant, aucun suivi, notamment statistique, n'est tenu de ce dispositif. À titre d'exemple récent, on peut citer une convention signée entre le préfet et le département des Yvelines pour la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises ainsi que d'un régime d'aide à la recherche, au développement et à l'innovation, thématiques qui relèvent pleinement de la compétence première de la région.

Dès lors, l'abrogation de l'article L. 1511-5 du code constitue une vraie clarification des compétences en matière d'aides aux entreprises. Votre commission a approuvé cette abrogation.

Le projet de loi supprime aussi certaines compétences économiques départementales. À cette fin, il abroge les articles L. 3231-3, L. 3231-7 et L. 3232-1 du code général des collectivités territoriales, lesquels prévoient la possibilité d'apporter des aides à une entreprise en difficulté, la possibilité de participer au capital d'un établissement de crédit ou d'une société de financement ayant pour objet exclusif de garantir des emprunts souscrits par des entreprises - faculté qui serait réservée à la région - et l'établissement d'un programme d'aide à l'équipement rural - cette dernière compétence étant reprise au titre de la solidarité territoriale et encadrée par l'article 24 du présent projet de loi.

Il restreint également la capacité pour le département d'apporter sa garantie à un emprunt à une personne privé, en limitant les bénéficiaires de cette garantie aux organismes d'intérêt général énumérés par le code général des impôts, aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte, ainsi qu'en vue de la réalisation d'opérations concernant des logements sociaux. En d'autres termes, un département ne pourrait plus apporter sa garantie pour un emprunt souscrit par une entreprise en dehors de ces cas particuliers.

Ces modifications s'ajoutent à la suppression pour les départements de la clause de compétence générale. À l'initiative de ses rapporteurs, votre commission a souhaité aller plus loin dans la clarification des compétences en matière d'aides aux entreprises, en adoptant un **amendement** visant à abroger l'article L. 3231-2, lequel dispose que le département peut favoriser le développement économique en accordant des aides, dans les conditions prévues par les articles L. 1511-1 et suivants du code. Au surplus, tels qu'ils résulteraient du projet de loi et des modifications apportées par votre commission, ces articles ne permettraient plus au département d'intervenir en matière d'aides aux entreprises. Ce même amendement a aussi procédé à des clarifications rédactionnelles, dans le code comme dans le projet de loi, et des coordinations.

6. Entrée en vigueur des nouvelles dispositions

Comme pour l'article 2, votre commission a adopté par cohérence, à l'initiative de ses rapporteurs, un **amendement** précisant que cette nouvelle répartition des compétences économiques en matière d'aides aux entreprises entre en vigueur à compter du prochain renouvellement général des conseils régionaux et non à compter du 1^{er} janvier 2016 comme le prévoit le projet de loi, à l'instar des dispositions relatives au SRDEII.

Votre commission a adopté l'article 3 **ainsi modifié**.

Article 3 bis (nouveau) (art. L. 5311-3, L. 5312-3, L. 5312-4, L. 5312-10, L. 5312-11, L. 6121-4, L. 6123-3 et L. 6123-4 du code du travail) -
Régionalisation des politiques de l'emploi et attribution aux régions d'une compétence de coordination des acteurs du service public de
l'emploi

Issu d'**amendements** identiques présentés par vos rapporteurs et par notre collègue René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, l'article 3 *bis* vise à améliorer l'efficacité du service public de l'emploi, en confiant aux régions de nouvelles responsabilités en matière de coordination des acteurs des politiques d'emploi, tout en renforçant le rôle de Pôle emploi. L'objectif ainsi recherché est d'assurer une **meilleure territorialisation des politiques d'emploi**, sans méconnaître les apports dans ce domaine de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. La loi du 5 mars 2014 a effectivement achevé le processus de régionalisation de la formation professionnelle engagé en 1983, sur certains champs relevant encore de l'État, et a prévu une compensation financière par transfert aux régions des crédits d'État correspondants.

Cet article constitue une **première étape vers une régionalisation du service public de l'emploi**. La création de Pôle emploi, par la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, en tant qu'institution publique nationale unique chargée à la fois d'accompagner les demandeurs d'emploi et de les indemniser, missions qui étaient antérieurement attribuées respectivement à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et aux associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC), rend toutefois quelque peu difficile à court terme une régionalisation complète du service public de l'emploi, car elle supposerait de scinder les deux missions regroupées au sein de Pôle emploi. Pôle emploi est financé par l'État, pour ses missions d'accompagnement vers l'emploi, et par l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) pour l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Avec cette disposition additionnelle, votre commission a souhaité que le présent projet de loi, dont l'objectif est de clarifier et de réorganiser les compétences des différents niveaux de collectivités territoriales, soit aussi un **texte de décentralisation**. Il modifie en conséquence certaines dispositions des cinquième et sixième parties du code du travail.

En premier lieu, l'article 3 *bis* pose le principe selon lequel **la région coordonne sur son territoire les actions des intervenants du service public de l'emploi**, sans préjudice des missions confiées à l'État. Il procède aussi à une coordination concernant le rôle des communes à l'égard du service public de l'emploi.

En deuxième lieu, cet article impose une consultation préalable des conseils régionaux lors de la conclusion de la convention pluriannuelle tripartite conclue entre l'État, Pôle emploi et l'UNEDIC. Cette convention définit notamment les publics prioritaires, les objectifs d'amélioration des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises ou encore l'évolution de son organisation territoriale. L'intervention des régions doit permettre une meilleure prise en compte de la nécessité pour Pôle emploi de disposer d'un maillage homogène d'agences sur le territoire.

En outre, il rend obligatoire pour Pôle emploi la conclusion au niveau régional de conventions pluriannuelles de coopération avec les autres intervenants de la politique de l'emploi, afin de mieux coordonner leurs interventions sur le territoire. Sont ainsi concernés les missions locales, Cap emploi, structure chargée de l'accompagnement vers l'emploi des personnes handicapées, les structures de gestion des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE), les maisons de l'emploi et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). À l'heure actuelle, le recours à ce type de conventions n'est pas systématique, une seule convention de partenariat étant en cours de négociation entre Pôle emploi et l'Union nationale des missions locales.

Par ailleurs, avant l'expiration de la convention pluriannuelle tripartite nationale, le directeur général de Pôle emploi devrait présenter des propositions visant à réduire le nombre d'intervenants du service public de l'emploi et à rationaliser son organisation. L'objectif est à terme de faire de Pôle emploi l'acteur majeur et incontournable de la politique de l'emploi.

En troisième lieu, cet article vise à renforcer la place des régions au sein du conseil d'administration de Pôle emploi. Sur un total de dix-huit sièges actuellement, un seul est réservé à un représentant des collectivités territoriales, désigné sur proposition conjointe de toutes les associations des collectivités concernées. Il s'agirait de créer un siège attribué spécifiquement à un représentant désigné par l'Association des régions de France (ARF). Ce siège supplémentaire ne perturberait pas les règles de majorité actuelles au sein du conseil d'administration de Pôle emploi.

En quatrième lieu, cet article renforce la légitimité des directeurs régionaux de Pôle emploi, en prévoyant un avis du conseil d'administration de l'opérateur public avant leur nomination par le directeur général.

En cinquième lieu, cet article abroge l'article L. 5312-11 du code du travail, qui prévoit une convention régionale entre le préfet de région et le directeur régional de Pôle emploi, en vue

de programmer au niveau local les interventions de Pôle emploi, compte tenu des objectifs de la convention tripartite nationale, et de coordonner ses actions avec les autres intervenants du service public de l'emploi. Une telle convention serait en effet redondante avec la convention, présentée *infra*, prévue par le présent article dans le cadre des **comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles** (CREFOP).

Les CREFOP ont été créés par la loi du 5 mars 2014 précitée comme instances régionales de coordination des différents acteurs locaux dans le domaine des politiques d'emploi, d'orientation et de formation.

Le présent article propose d'opérer un changement majeur dans la direction des CREFOP, en les plaçant sous l'autorité du président du conseil régional. Ces comités ont pour but de mettre un terme à la dichotomie qui existait jusqu'alors dans les régions entre la formation professionnelle et la question de l'emploi. Ils ont pour mission d'assurer la coordination entre les acteurs des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi et la cohérence des programmes de formation dans la région. En l'état du droit, ils sont présidés conjointement par le président du conseil régional et le préfet de région. Il s'agit de supprimer cette direction bicéphale, contraire à la philosophie à l'origine de la création des CREFOP.

Dès lors, le président du conseil régional deviendrait le véritable responsable de la coordination des compétences en matière d'emploi, de formation et d'orientation professionnelles sur son territoire. Par conséquent, la présidence du bureau du CREFOP reviendrait également au président de région, tandis que la vice-présidence du CREFOP serait attribuée au préfet de région, compte tenu des responsabilités de l'État en matière d'emploi.

L'article ajoute que les **conventions conclues avec les intervenants du service public de l'emploi** au nom du CREFOP, pour prévoir la mise en oeuvre des interventions en matière d'emploi, de formation et d'orientation professionnelles sur le territoire de la région et la coordination de ces interventions, sont **signées par le seul président du conseil régional** et plus par le préfet de région. Le contenu de ces conventions serait mieux précisé, en accordant une place privilégiée à Pôle emploi compte tenu de sa mission vis-à-vis des autres acteurs. Il prévoit aussi que le directeur régional de Pôle emploi devra venir régulièrement devant le bureau du CREFOP pour présenter l'état d'avancement de sa convention particulière.

Par le biais de la présidence du CREFOP et de ces conventions, la région serait ainsi clairement responsable de la coordination des politiques d'emploi et des intervenants du service public de l'emploi sur son territoire. Dans le cadre de ces conventions, la région pourra

également contribuer au financement d'actions particulières, par exemple pour assurer une meilleure présence territoriale de ces intervenants ou bien développer des actions spécifiques adaptées à la situation locale du marché du travail.

Par ailleurs, l'article 3 *bis* vise aussi à répondre aux graves difficultés que rencontre l'AFPA dans ses 27 centres de formation qui présentent un intérêt national dépassant les frontières des territoires régionaux. Les règles actuelles d'achat de formations collectives pénalisent fortement ces centres, spécialisés dans le BTP, les éoliennes et l'aéronautique notamment, dont certains sont d'ores et déjà menacés de fermeture. La loi du 5 mars 2014 précitée a posé la règle selon laquelle Pôle emploi attribue des aides individuelles à la formation, mais doit obtenir l'accord préalable de la région avant d'acheter des formations collectives. Le présent amendement introduit une exception à ce principe pour sauvegarder les formations à vocation nationale de l'AFPA : Pôle emploi pourra directement acheter ces formations collectives, à condition qu'elles figurent sur une liste définie par décret, ce qui supposera une concertation entre le ministère du travail, l'AFPA et les autres organismes de formation éventuellement concernés.

Votre commission a adopté l'article 3 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 4 (art. L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, art. L. 111-2, L. 131-3, L. 132-2, L. 161-3, L. 131-1, L. 131-6, L. 131-7 et L. 132-1 du code du tourisme) - Désignation de la région comme chef de file en matière de tourisme et mise en oeuvre d'un nouveau schéma régional de développement touristique

Le présent article propose de désigner la région comme chef de file en matière de tourisme et de créer un unique schéma régional de développement transitoire, élaboré par la région en concertation avec les autres collectivités territoriales. Il comporte également des modifications relatives aux comités régionaux et départementaux du tourisme.

• *La notion de chef de file*

Définie au cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, la notion de chef de file permet à une collectivité territoriale d'exercer une mission d'autorité coordinatrice d'une compétence partagée, c'est-à-dire d'**organiser**, et non de déterminer, **les modalités de l'action commune** pour cette compétence dans le sens d'une meilleure complémentarité de l'action de chaque échelon territorial et d'une application adaptée aux spécificités locales, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel^{44(*)}.

L'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de l'article 3 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, définit, pour chaque échelon local, les compétences pour lesquelles est désigné un chef de file.

En vertu de cette loi, la région a été reconnue chef de file en matière :

- d'aménagement et de développement durable du territoire ;
- de protection de la biodiversité ;
- de climat, de la qualité de l'air et de l'énergie ;
- de développement économique ;
- de soutien de l'innovation ;
- d'internationalisation des entreprises ;
- d'intermodalité et de complémentarité entre les modes de transports ;
- de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

· ***Le tourisme : une compétence partagée***

La loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme définit les rôles respectifs de l'État et de chaque niveau de collectivité territoriale en matière de politique touristique. Cette compétence partagée transparaît principalement dans la multiplicité des outils confiés à chaque échelon territorial.

L'État définit et met en oeuvre la politique nationale de tourisme, réglemente, agréé et classe les équipements, organismes et activités touristiques, assure la promotion de la « destination France », favorise la coordination des initiatives publiques et privées et apporte son concours aux actions de développement touristique des collectivités territoriales.

La **région** définit, par l'élaboration d'un **schéma régional de développement du tourisme et des loisirs**, prévu à l'article L. 131-7 du code du tourisme, les objectifs à moyen terme du développement touristique régional, coordonne, sur son territoire, les initiatives publiques et privées dans le domaine du développement, de l'information touristique et de la promotion sur

les marchés étrangers, à travers le comité régional du tourisme (CRT) et par l'intermédiaire des comités départementaux du tourisme (CDT) présents dans la région.

Le **département** définit la politique du tourisme du département par l'établissement, en tant que de besoin, d'un **schéma d'aménagement touristique départemental**, en application de l'article L. 132-1 du code du tourisme, qui prend en compte les orientations portées par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs. Par ailleurs, l'article L. 361-1 du code de l'environnement charge le conseil général d'établir, après avis des communes intéressées, un **plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnées**. Il peut créer un comité départemental du tourisme dont il choisit librement le régime juridique (association, service du conseil général...).

Enfin, la **commune** définit la politique locale du tourisme, peut créer un **office de tourisme**, chargé des missions d'accueil, d'information, de promotion touristique locale et de coordination des interventions des divers partenaires, y compris privés, du développement touristique local.

L'ensemble de ces instruments d'action et de planification ne sont pas véritablement coordonnés, ce qui nuit à l'efficacité des actions locales en matière de promotion touristique.

· Le dispositif du projet de loi

Le présent article propose de désigner la région comme chef de file en matière de tourisme, à l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

L'article L. 111-2 du code du tourisme, relatif à l'association des collectivités territoriales à la mise en oeuvre de la politique nationale du tourisme et à la conduite et la coordination de leurs propres politiques, est modifié afin de préciser que la région, en tant que chef de file, serait chargée d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le domaine du tourisme. Dans ce cadre, elle élaborerait un **schéma régional de développement touristique**, en remplacement de l'actuel schéma régional, mais aussi du schéma départemental.

Selon le projet de loi, ce nouveau schéma :

- fixerait les objectifs stratégiques d'aménagement, de développement et de promotion touristique, tout en précisant les actions des autres niveaux de collectivités en la matière ;

- prévoirait les modalités de financement et de mutualisation des services et la fusion d'organismes locaux de tourisme de la région, des départements, des communes et de leur groupement ;

- tiendrait lieu de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence en matière de tourisme, prévue par l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.

Le présent article propose également une réécriture de l'article L. 111-3 du code du tourisme relatif aux comités régionaux du tourisme. Leur création, aujourd'hui obligatoire, serait rendue facultative. De plus, plusieurs régions, par délibérations concordantes, pourraient créer un comité du tourisme commun pour exercer conjointement leur politique touristique.

De même, à l'article L. 132-2 du code de tourisme, relatif aux comités départementaux du tourisme, les conseils départementaux, par délibérations concordantes, pourraient créer un comité du tourisme commun pour conduire conjointement leur politique touristique.

Enfin, par coordination, le présent article abroge plusieurs articles du code du tourisme :

- article L. 131-1 relatif aux compétences de la région en matière touristique, désormais précisées au nouvel article L. 111-2 du même code ;

- article L. 131-6 sur l'association des comités régionaux de tourisme pour mener des actions touristiques interrégionales, nationales ou internationales ;

- article L. 131-7 sur l'élaboration, par le comité régional du tourisme et à la demande du conseil régional, du schéma régional de développement du tourisme et des loisirs ;

- article L. 132-1 relatif à l'élaboration du schéma d'aménagement touristique départemental par le conseil général.

Il procède également à une coordination à l'article L. 161-3 du code de tourisme.

· *La position de la commission*

Votre commission partage la philosophie du projet de loi selon laquelle le tourisme doit rester une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales, celles-ci étant des acteurs majeurs du développement touristique par leurs fonctions d'opérateurs. Ce constat plaide toutefois pour une planification renforcée des investissements, une mutualisation accrue des moyens et, surtout, une coordination entre les différents échelons locaux.

En outre, comme l'avait relevé notre collègue Jacqueline Gourault et notre ancien collègue Yves Krattinger^{45(*)}, « *le tourisme participe à la dynamique d'aménagement d'un territoire en raison des besoins qu'il suscite en dessertes routière, ferroviaire et aérienne, ainsi qu'au développement de la politique culturelle à travers les musées, les festivals et la valorisation du patrimoine.* » Si la compétence en matière de tourisme est une politique transversale en raison de la diversité des acteurs et des actions nécessaires à son développement, votre commission constate que cette compétence partagée est, dans le même temps, à l'origine d'initiatives peu coordonnées et de processus décisionnels particulièrement longs et peu lisibles. Les actions concurrentes des comités régionaux de tourisme, des comités départementaux de tourisme et des offices communaux et intercommunaux de tourisme sont à l'origine d'offres touristiques parfois concurrentes et de dépenses publiques redondantes. Vos rapporteurs estiment nécessaire de signifier et rationaliser ce partage.

Toutefois, tout en partageant ces conclusions, le Sénat, lors de la discussion de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, réécrite, n'avait pas attribué le chef de filat en matière de politique touristique, en raison des actions majeures menées par chaque niveau local. Par ailleurs, votre commission a jugé paradoxal de reconnaître un statut spécifique de compétence partagée au tourisme, à l'instar de la culture et du sport, à l'article 28 du présent projet de loi, tout en désignant par cette seule compétence partagée un chef de file. C'est pourquoi, par cohérence, votre commission a adopté un **amendement** de ses rapporteurs supprimant le chef de filat des régions en matière touristique.

Votre commission a estimé qu'une meilleure articulation entre les régions et les départements en matière touristique justifiait :

- d'une part, de confier **l'élaboration d'un schéma régional de développement touristique à la région**, en impliquant l'ensemble des acteurs oeuvrant en la matière, en particulier les départements, ce schéma devant fixer des orientations concernant les différentes destinations touristiques de la région ;
- d'autre part, de prévoir la conclusion d'une **convention entre le conseil régional et chaque conseil général** de son territoire pour la mise en oeuvre opérationnelle de ce schéma. Celle-ci serait confiée aux comités départementaux de tourisme, qui seraient chargés de l'application des projets du schéma régional dans le territoire départemental.

Votre commission a adopté **deux amendements** en ce sens de ses rapporteurs. Elle n'a, toutefois, pas souhaité remettre en cause la possibilité, par les conseils régionaux, de créer un comité du tourisme.

Par ailleurs, à l'initiative de nos collègues Daniel Laurent, Jean-Pierre Grand, Yves Détraigne, Michel Amiel et Christophe Béchu, votre commission a adopté avec modification **cinq amendements** identiques pour que le schéma régional puisse proposer la mutualisation ou la fusion d'organismes de tourisme issus de régions différentes.

Enfin, comme aux articles 2 et 3, votre commission a adopté un **amendement** de vos rapporteurs prévoyant l'application de ces nouvelles dispositions à compter du renouvellement général des conseils régionaux.

Votre commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié**.

Article 5 (art. L. 541-13, L. 541-14, L. 541-14-1 [abrogé], L. 541-15 et L. 655-6-1 [abrogé] du code de l'environnement et art. L. 4424-37 et L. 4424-38 du code général des collectivités territoriales) - Simplification de la planification régionale en matière de déchets

Le présent article tend à créer un **plan régional de prévention et de gestion des déchets**, qui remplacerait les trois schémas départementaux ou régionaux existants aujourd'hui en matière de gestion de déchets.

Les premiers plans locaux concernant les déchets ont été créés par la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux. Depuis, plusieurs lois ont rénové les différents plans dont la compétence a été transférée soit aux conseils généraux soit aux conseils régionaux.

En l'état actuel du droit, au titre de l'article L. 541-15 du code de l'environnement, trois plans s'imposent aux décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets :

- le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus du bâtiment, prévu à l'article L. 541-14-1 créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

- le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux, défini à l'article L. 541-13 du code de l'environnement récemment rénové par l'ordonnance n° 2010-

1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions du droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets ;

- le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux, défini à l'article L. 541-14 du code de l'environnement, également modifié par l'ordonnance précitée du 17 décembre 2010. La loi du 12 juillet 2010 avait également défini l'obligation d'établir un programme local de prévention des déchets ménagers, intégré dans le plan départemental.

L'établissement de ces différents schémas génère plusieurs difficultés. Outre le coût financier induit par la réalisation de ces plans, leur juxtaposition ne permet pas une réflexion d'ensemble sur la gestion des déchets alors même que les frontières entre certains déchets assimilés^{46(*)} sont incertaines^{47(*)}.

Dans un souci de simplification, plusieurs rapports ont souligné l'intérêt d'une fusion des schémas de planification ainsi que l'importance de la détermination d'un seul échelon pertinent pour la planification.

Ainsi, le rapport de notre collègue M. Eric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales^{48(*)} propose de répondre aux incohérences de la planification et de l'enchevêtrement des compétences entre collectivités par **l'élaboration de schémas uniques**. La proposition n° 99 de son rapport recommande ainsi la fusion des trois schémas de planification dans un seul schéma régional. « *Une telle évolution supposerait une consultation étroite des départements concernés avec la création d'une commission consultative régionale ad hoc* ».

Cette proposition a été encouragée dans le rapport d'information de nos collègues MM. Jean Germain et Pierre Jarlier sur le bilan et les perspectives d'évolution de la redevance et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères^{49(*)}. Le sénateur Pierre Jarlier regrettait l'inadéquation de l'échelle départementale pour les déchets ménagers qui « *ne permet pas une mutualisation suffisante*^{50(*)} ».

La Cour des comptes, dans son rapport public thématique sur les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés de 2011^{51(*)} puis dans son rapport public annuel de 2014^{52(*)}, a posé de nouveau la question de l'échelon pertinent de la gestion des déchets ménagers et assimilés. Le rapport de 2011 proposait « *une réflexion d'ensemble visant à*

évaluer la pertinence des schémas d'organisation territoriale existants » ainsi qu'une « clarification des compétences » et une « planification plus opérationnelle ».

Enfin, vos rapporteurs soulignent que l'article L. 4424-37 du code général des collectivités territoriales permet d'ores et déjà à l'Assemblée de Corse de réunir en un seul document les trois plans de prévention et de gestion des déchets. Pour autant, cette possibilité ouverte par la loi n° 2002-92 du 22 juin 2002 relative à la Corse n'a jamais été exercée.

· **Le dispositif proposé : un plan unique**

Ainsi, le présent article s'inscrit dans les recommandations de simplification et de réduction des coûts. Il prévoit ainsi de **réunir les trois plans en un seul document d'échelle régionale**. En conséquence, les dispositions relatives aux plans des articles L. 541-13, L. 541-14, L. 541-14-1 et L. 655-6-1 du code de l'environnement sont supprimées ou modifiées.

Toutefois, le présent article réserve la possibilité pour « certains flux de déchets », déterminés par décret, de faire l'objet d'une planification spécifique toujours à l'échelle régionale.

Tableau de correspondance		
Actuellement en vigueur	Articles	Prévu dans le présent article
Plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux	L.541-13 du code de l'environnement	Nouveau plan régional de prévention et de gestion des déchets
Plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux	L.541-14 du code de l'environnement	Définition des modalités d'élaboration du plan régional unique
Plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics	L.541-14-1 du code de l'environnement	<i>Abrogé</i>
Adaptation pour Mayotte de dispositions du L. 541-14-1	L. 655-6-1 du code de l'environnement	<i>Abrogé</i>

Cette fusion des plans permet de rationaliser les coûts liés aux procédures d'élaboration et d'adoption des plans existants. Elle permet aussi une meilleure lisibilité de l'action publique à une échelle plus propice à une véritable vision stratégique.

Des représentants d'entreprises de travaux et de services entendues par vos rapporteurs^{53(*)} ont exprimé de fortes attentes concernant la régionalisation de la planification en matière de

prévention et de gestion des déchets. Selon ces derniers, la régionalisation permettra de concilier l'impératif de proximité au nécessaire « *renforcement de la planification* » stratégique.

Ø Le contenu du plan régional unique

Le présent article précise aussi les différents éléments compris dans le nouveau plan régional. Il semble ainsi prendre acte des recommandations de la Cour des comptes visant à enrichir le contenu des plans.

Ainsi, il prévoit l'établissement d'un **état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets** qui permettra de poser un diagnostic sur la situation actuelle, notamment sur le recensement des installations et l'inventaire des types, quantités et origines des déchets. Il y ajoute la mention **d'objectifs en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets** tout en conservant la possibilité de définir des priorités à retenir. Aussi, il conserve un élément prospectif à six et douze ans sur l'évolution des quantités de déchets à traiter et le complète par une planification de la prévention et de la gestion des déchets à termes de six et douze ans, avec l'éventuelle mention des installations nécessaires à créer ou à faire évoluer.

Lors des auditions organisées par vos rapporteurs, les entreprises de services dans le domaine des déchets ont rappelé l'importance de la planification dans ce domaine, largement régi par le droit de l'Union européenne.

Vos rapporteurs resteront vigilants sur la **coordination de ces dispositions** avec les articles 19, 22 *quinquies*, 22 *decies*, 63 *bis* C et surtout 21 *bis* du **projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte**, adopté par l'Assemblée nationale, qui complète le contenu du plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux actuellement en vigueur.

En cohérence avec le paragraphe II de l'actuel article L. 541-14 du code de l'environnement, le nouveau plan unique fixerait une limite aux capacités annuelles d'élimination des déchets non dangereux non inertes^{54(*)}, qui ne peut être supérieure à une valeur établie par décret en Conseil d'État. Il s'agit d'être en cohérence avec les objectifs de dimensionnement des outils de traitement des déchets par stockage ou incinération.

Par ailleurs, **le nouveau dispositif reprendrait les dispositions actuellement en vigueur** concernant la possibilité de :

- prévoir « *une ou plusieurs installations de stockage de déchets non dangereux* » et « *une ou plusieurs installations de stockage de déchets inertes* » (actuellement régies au IV de l'article L. 541-14 du même code) ;

- déroger à la hiérarchie des modes de traitement des déchets pour certains types des déchets spécifiques (prévue au II *bis* de l'article L. 541-14 du même code) ;

- prévoir les conditions permettant d'assurer la gestion des déchets « dans des situations exceptionnelles » susceptibles de perturber la collecte (conformément au II e) de l'article L. 541-14 du même code) ;

- prendre en compte les besoins des zones voisines hors de son périmètre d'application (respectivement aux IV de l'article L. 541-13, au III de l'article L. 541-14 et au III de l'article L. 541-14-1).

Ø Les conditions d'élaboration du plan régional unique

Le présent article prévoit, dans une nouvelle rédaction de l'article L. 541-14 du code de l'environnement, les **modalités d'élaboration du plan unique**. À l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil régional, un projet de plan serait élaboré en concertation avec des représentants des collectivités territoriales, de l'État, des organismes publics concernés, des organisations professionnelles, des associations agréées de la protection de l'environnement et des associations de défense des consommateurs agréés. Ce projet serait soumis pour avis et éventuellement modifié dans un délai de trois mois par la **conférence territoriale de l'action publique**, le représentant de l'État dans la région, les commissions départementales compétentes en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques ainsi qu'aux conseils régionaux et généraux limitrophes. Avant délibération du conseil régional, le projet de plan serait soumis à enquête publique.

Ainsi, les **commissions consultatives d'élaboration et de suivi propres à chaque plan seraient supprimées** alors qu'une nouvelle prérogative est prévue pour les conférences territoriales de l'action publique.

Le II du présent article prévoit les coordinations nécessaires dans le code général des collectivités territoriales pour son application à la collectivité territoriale de Corse aux articles L. 4424-37 et L. 4424-38.

Ø Une transition progressive vers la planification régionale

Le III prévoit que les régions auront un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi pour approuver les nouveaux plans uniques. Dans ce délai, les plans approuvés antérieurement à cette promulgation resteraient en vigueur.

Cette disposition répond aux conseils des entreprises de services de gestion des déchets entendues par vos rapporteurs, qui recommandaient une mise en oeuvre différée de cette planification à l'échelon régional, au regard de la préparation insuffisante de certaines régions.

Vos rapporteurs soulignent la vocation de ce plan unique à s'intégrer progressivement dans le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), prévu à l'article 6. Les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets seraient ainsi intégrés dans les SRADDT approuvés postérieurement à l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Sur proposition des rapporteurs, votre commission des lois a adopté plusieurs **amendements** rédactionnels et de coordination. Elle a également adopté un **amendement** de M. Collomb et de plusieurs de ses collègues, qui porte à quatre mois le délai au-delà duquel les avis non formulés sont réputés favorables.

Votre commission a **adopté** l'article 5 **ainsi modifié**.

Article 5 bis (nouveau) (art. L. 541-10 et L. 541-15-2 du code de l'environnement) - Obligation de transmission des informations sur les quantités de déchets

Le présent article, inséré par votre commission à la suite d'un **amendement** de M. Kern et plusieurs de ses collègues, a pour objet de prévoir une **obligation de transmission aux conseils régionaux des informations détenues** par les éco-organismes ou des acteurs similaires **sur les quantités de déchets**.

En premier lieu, le présent article instaure une obligation de transmission aux conseils régionaux des informations dont disposent les éco-organismes sur les quantités de **déchets soumis au principe de la responsabilité élargie du producteur**.

Les éco-organismes, conséquences du principe de responsabilité élargie des producteurs

Depuis la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, la responsabilité en matière de déchets pèse principalement sur les producteurs des déchets. La directive n° 2008/98/CE du 19 novembre 2008 portant réforme du droit communautaire des déchets a fait évoluer ce principe vers une responsabilité « élargie » des producteurs.

Selon la traduction de ce principe dans les articles L. 541-9 et suivants du code de l'environnement, « *il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à la gestion des déchets qui en proviennent* ». Les droits européen et français prévoient ainsi que les filières des déchets d'équipements électriques, des emballages, des pneumatiques, ou encore des consommables bureautiques par exemple, sont soumis à une responsabilité élargie du producteur.

Selon les termes de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, ces producteurs peuvent choisir de s'acquitter de leurs obligations par un système individuel de collecte et de traitement des déchets issus de leurs produits ou par un système collectif en adhérant à un éco-organisme.

Un éco-organisme est une structure à but non lucratif à laquelle les producteurs, importateurs et distributeurs de déchets transfèrent leurs obligations de collecte en échange d'une contribution financière. Ces derniers, agréés par les pouvoirs publics, doivent respecter un cahier des charges définissant notamment les relations avec les collectivités territoriales, acteurs historiques de la gestion des déchets.

Au titre de sa compétence de planification en matière de prévention et de gestion des déchets, renforcée par l'article 5 du présent projet de loi, le conseil régional a besoin d'évaluer les quantités de déchets à traiter notamment pour adapter les infrastructures.

Or les déchets pris en charge par les éco-organismes, et non par le service public de gestion des déchets, ne font pas l'objet d'un suivi et d'une évaluation précise par les autorités publiques alors même qu'ils représentent une quantité importante.

Pour remédier à ce déficit d'information, le présent article inscrit dans les clauses des cahiers des charges des éco-organismes l'obligation de transmettre aux conseils régionaux les informations dont ils disposent.

Le présent article inscrit également dans les dispositions obligatoires des cahiers des charges, l'obligation de respecter les objectifs fixés par les plans départementaux et régionaux de prévention et de gestion des déchets qui seront à terme réunis en un seul document, selon les dispositions de l'article 5 du présent projet de loi.

Afin de répondre au même objectif d'accessibilité aux données relatives aux gisements de déchets, le présent article inscrit également dans le code de l'environnement la possibilité pour le conseil régional de signer des conventions avec tous les acteurs de la prévention et de la gestion des déchets, pour la transmission à titre gratuit des données relatives aux gisements de déchets. Ainsi, le conseil régional pourrait signer des conventions avec les cellules économiques régionales de la construction ou encore les chambres consulaires.

Votre commission a adopté l'article 5 *bis* **ainsi rédigé.**

Article 6 (art. L. 4251-1 à L. 4251-8 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) - Création du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) à visée prescriptive

Le présent article tend à créer un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), qui regrouperait plusieurs schémas régionaux aujourd'hui existants et aurait une valeur prescriptive pour les schémas ou documents infrarégionaux.

Ce schéma aurait vocation à remplacer le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), document régional de planification dont l'objectif, prévu à l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, est de fixer les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. Il est toutefois dépourvu de tout caractère contraignant ce qui atténue sensiblement sa portée et son succès. Par ailleurs, l'absence d'opposabilité de ses dispositions ne lui permette pas d'avoir un rôle de mise en cohérence de l'ensemble des documents élaborés par les différents niveaux de collectivités territoriales et de syndicats mixtes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme. Enfin, afin de consacrer la région comme l'échelon pertinent pour assurer la coordination des politiques publiques d'aménagement sur le territoire régional, le présent article propose de faire évoluer le contenu du SRADT en conférant un caractère opposable à ses dispositions, sur le modèle du schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) et du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC).

Ø Deux exemples de schémas prescriptifs : le PADDUC et le SDRIF

Il existe aujourd'hui deux schémas prescriptifs : le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) et le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC).

· Effets juridiques du Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF)

Le code de l'urbanisme met en place des dispositions particulières pour l'Île-de-France, et prévoit aux articles L. 141-1 à L. 141-2 du code de l'urbanisme l'adoption et le régime du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF).

L'initiative de l'élaboration du schéma directeur est prise par la région ou par l'État. Le conseil régional recueille les propositions des conseils généraux des départements intéressés, du conseil économique, social et environnemental régional et des chambres consulaires.

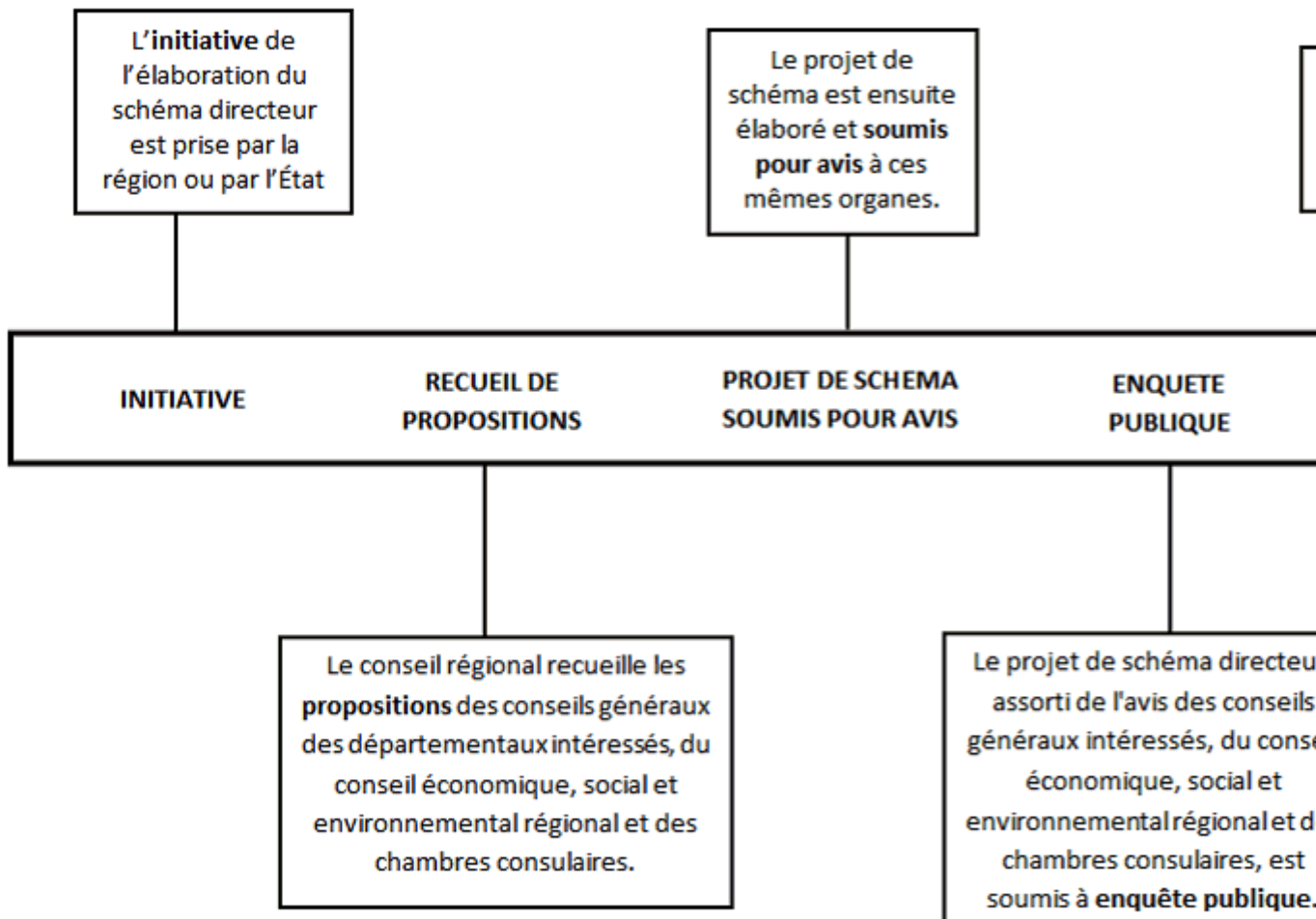
Une fois le projet de schéma élaboré, il est soumis pour avis à ces mêmes organes, et une enquête publique est mise en place (conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement). Enfin, le schéma directeur est adopté par délibération du conseil régional et approuvé par décret en Conseil d'État.

Le premier schéma directeur concernant la région Île-de-France a été adopté par l'État en 1965 (appelé alors schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne). La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a transféré la compétence de l'élaboration et de l'adoption du schéma à la région. Celle-ci s'est engagée dans la procédure de révision du SDRIF en 2004, qui n'a pas abouti en raison de problèmes de coordination avec les projets du « Grand Paris ». Ainsi, le SDRIF approuvé en 1994 est demeuré en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2013.

Un nouveau projet de schéma directeur est engagé. Il est adopté par la région en octobre 2013 et approuvé par l'État en décembre 2013, à la suite de l'avis favorable donné par le Conseil d'État.

Les objectifs du SDRIF sont définis à l'article L.141-1 du code l'urbanisme : il vise à :

- maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace ;
- garantir le rayonnement international de la région ;
- corriger les disparités spatiales, sociales et économiques au sein de la région ;
- coordonner l'offre de déplacement ;
- préserver les zones rurales et naturelles.



Le SDRIF, en tant que schéma directeur de l'Île-de-France, s'impose aux documents d'urbanisme de l'ensemble de la région :

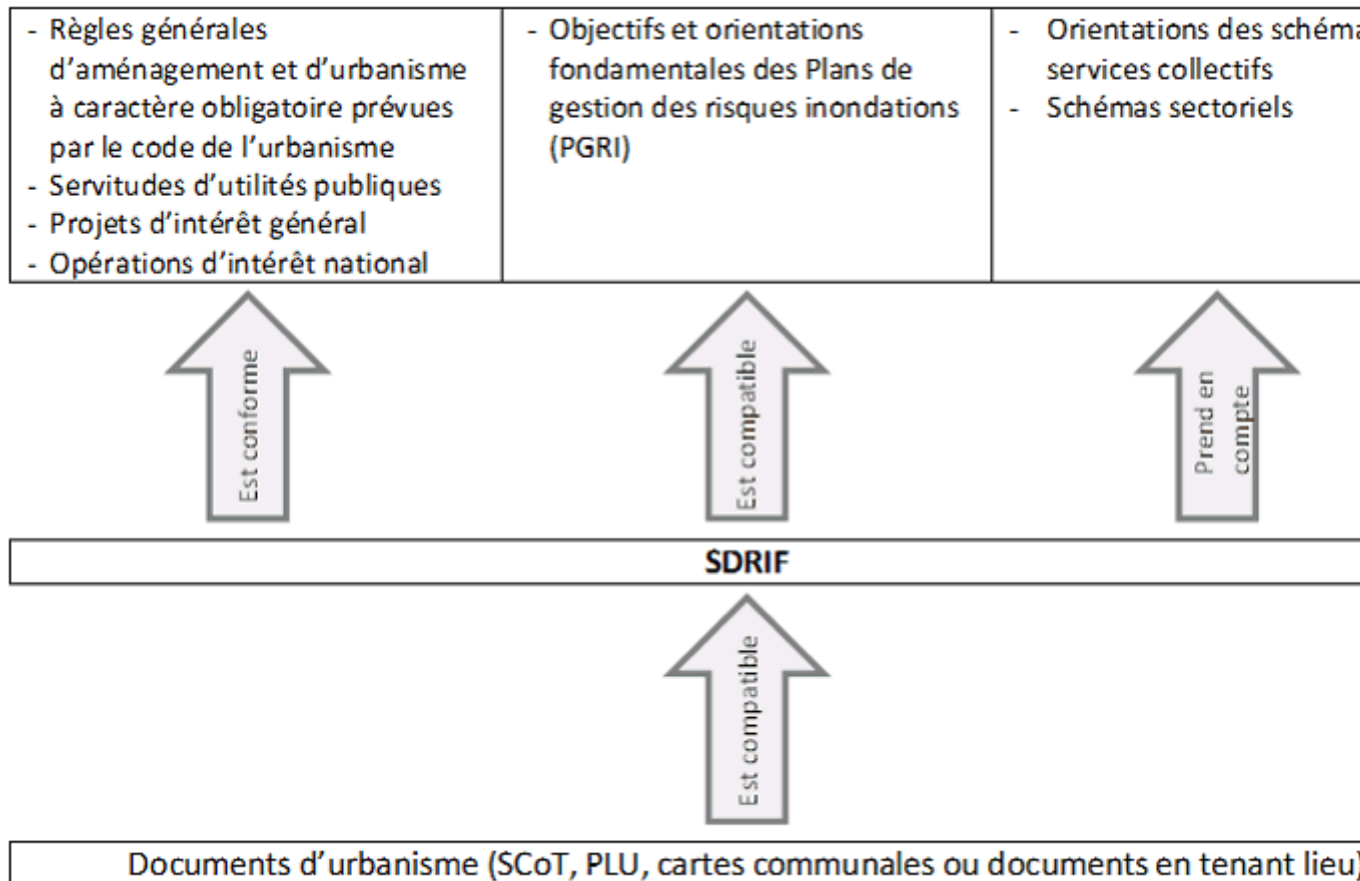
- aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) ;
- en l'absence de SCoT, aux plans locaux d'urbanisme (PLU), cartes communales, et aux documents en tenant lieu.

Inversement, le SDRIF doit lui-même :

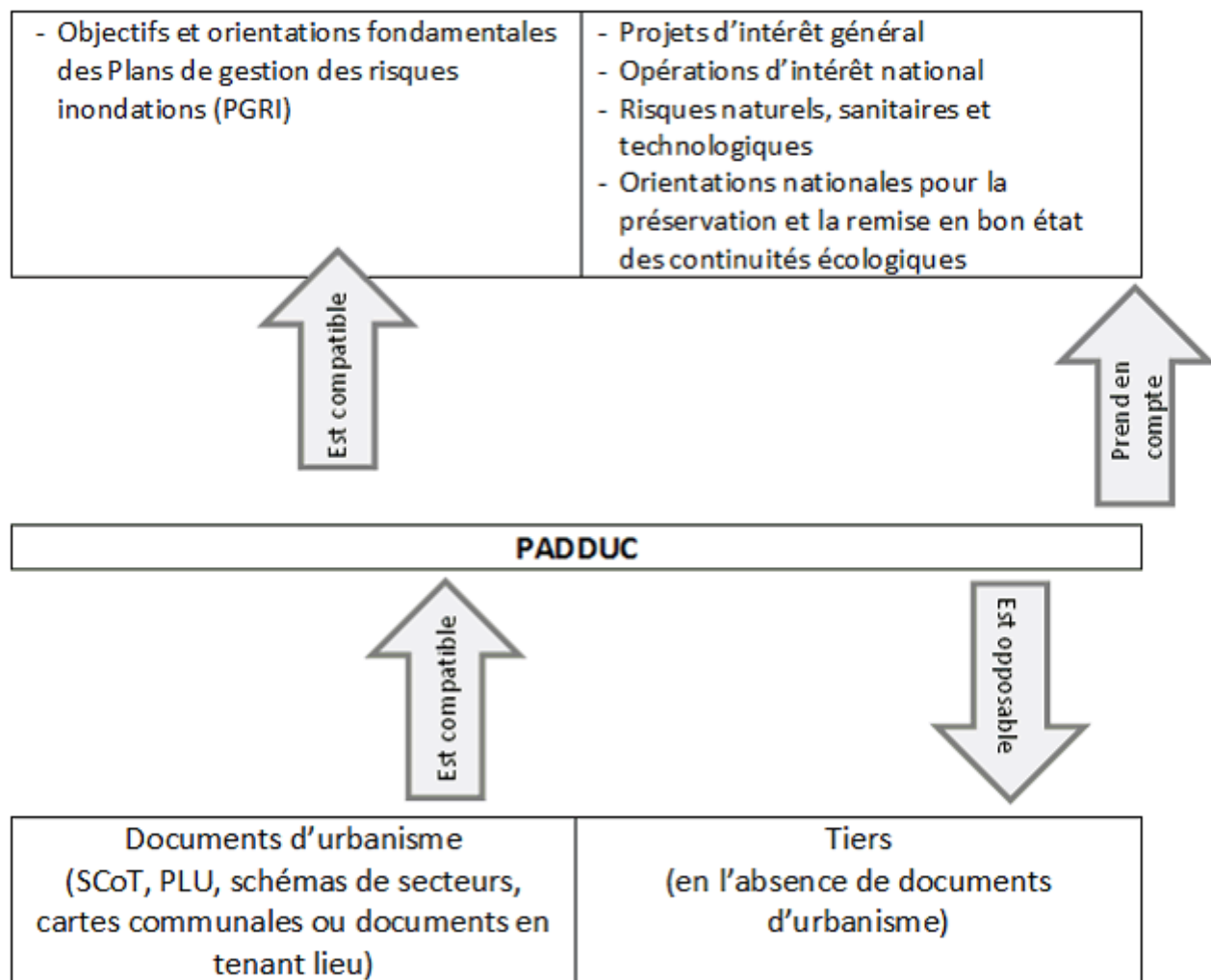
- être conforme aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues par le code de l'urbanisme, aux servitudes d'utilités publiques, aux projets d'intérêt général et opérations d'intérêt national ;
- être compatible avec les objectifs et orientations fondamentales des plans de gestion des risques inondations ;

- prendre en compte les orientations des schémas des services collectifs et les schémas sectoriels.

*Effets juridiques du Schéma directeur
de la région Ile-de-France (SDRIF)*



*Effets juridiques du Plan d'aménagement
et de développement durable de Corse (PADDUC)*



L'article 3 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse donne compétence à la collectivité territoriale de Corse pour élaborer et adopter un plan d'aménagement et de développement durable (PADDUC), Un projet de PADDUC existe depuis 2003, mais ce n'est qu'au 1^{er} novembre 2014 que l'Assemblée de Corse l'a effectivement voté effectivement, faute de consensus politique et social sur son opportunité.

Les trois principaux objectifs du plan d'aménagement et de développement durable sont énoncés à l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales :

- définir une stratégie de développement durable du territoire ;
- fixer les orientations fondamentales en matière de protection et de mise en valeur du territoire, ainsi que de développement ;
- définir les principes de l'aménagement de l'espace.

L'élaboration du PADDUC^{55(*)} relève du conseil exécutif de l'Assemblée de Corse. La stratégie et les orientations envisagées pour le plan font, tout d'abord, l'objet d'un débat devant l'Assemblée de Corse.

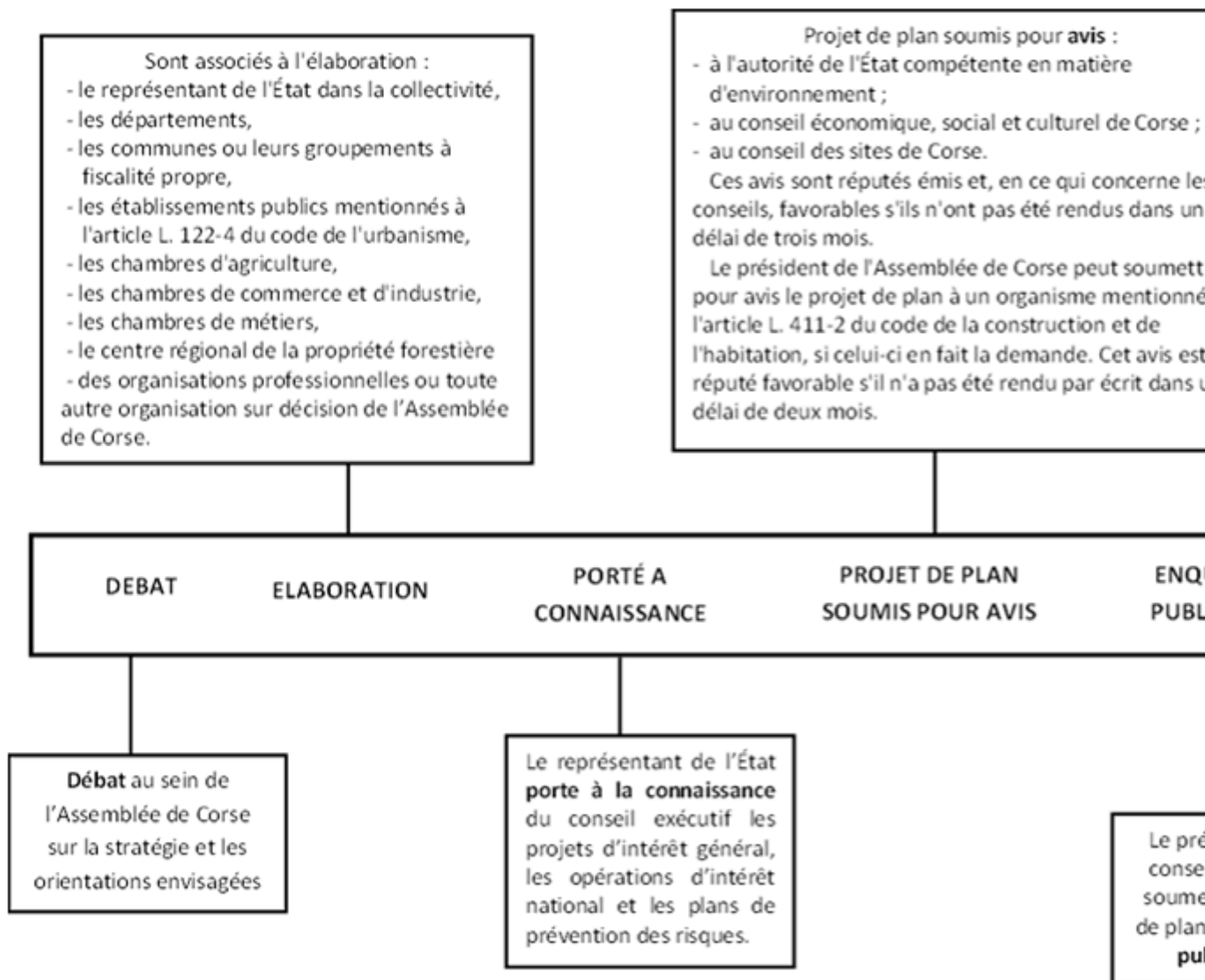
Sont associés à l'élaboration du projet de plan :

- le représentant de l'État dans la collectivité ;
- les départements ;
- les communes ou leurs groupements à fiscalité propre ;
- les établissements publics chargés de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale^{56(*)} ;
- les chambres consulaires ;
- le centre régional de la propriété forestière ;
- des organisations professionnelles ou toute autre organisation sur décision de l'Assemblée de Corse.

Ensuite, le représentant de l'État dans la collectivité territoriale de Corse porte à la connaissance du conseil exécutif les projets d'intérêt général, les opérations d'intérêt national et les plans de prévention des risques.

Le projet de plan est alors soumis pour avis à l'autorité de l'État compétente en matière d'environnement, au conseil économique, social et culturel de Corse, et au conseil des sites de Corse. Ces avis sont réputés émis et, en ce qui concerne les conseils, favorables s'ils n'ont pas été rendus dans un délai de trois mois. Le président de l'Assemblée de Corse peut soumettre pour avis le projet de plan à un des organismes d'habitations à loyer modéré, si celui-ci en fait la demande. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu par écrit dans un délai de deux mois.

Enfin, le projet est soumis à enquête publique, et fait ensuite l'objet d'une nouvelle délibération de l'Assemblée de Corse pour son adoption. Des délibérations de l'Assemblée de Corse peuvent préciser cette procédure d'élaboration.



Le PADDUC s'impose aux documents d'urbanisme de l'ensemble du territoire de Corse :

- aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) ;
- en l'absence de SCoT, aux plans locaux d'urbanisme (PLU), aux schémas de secteurs, aux cartes communales, et aux documents en tenant lieu.

De plus, en l'absence de tout document d'urbanisme, le PADDUC est opposable aux tiers.

Inversement, le PADDUC doit lui-même :

- être compatible avec les objectifs et orientations fondamentales des plans de gestion des risques inondations ;

- prendre en compte les projets d'intérêt général, les opérations d'intérêt national, les risques naturels, sanitaires et technologiques, ainsi que les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.

· *Les travaux de la commission des lois sur les outils fonciers à disposition des élus locaux*

Le groupe de travail commun entre la commission des lois et la commission des finances auquel a participé l'un de vos rapporteurs^{57(*)} avait constaté la coexistence de nombreux documents de planification à l'échelle régionale - certains étant réalisés et adoptés par la région elle-même^{58(*)}, d'autres étant élaborés conjointement par l'État et la région^{59(*)} - et avait regretté leur multiplication qui « nuit à leur lisibilité et à leur cohérence d'ensemble et rend complexe la préparation des documents d'urbanisme infrarégionaux devant tenir compte des priorités régionales ».

C'est pourquoi, afin de « conforter le rôle de la région en matière d'aménagement du territoire, au nom de la cohérence générale et de la nécessaire solidarité entre les collectivités territoriales, et de leur donner les outils et moyens d'assurer ce rôle », le groupe de travail proposait l'élaboration, dans le cadre d'un dialogue territorial impliquant l'ensemble des acteurs locaux, d'un **schéma régional intégrateur à vocation stratégique**, regroupant dans un seul document les différentes orientations sectorielles aujourd'hui existantes à l'échelle régionale. Pour parvenir à cet objectif, il préconisait **qu'un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) serve de support à ces nouveaux cadres prescriptifs**. Ce schéma devait s'accompagner de l'attribution, aux régions, d'un pouvoir réglementaire d'adaptation des normes « afin de les contextualiser à l'échelle de l'aménagement du territoire régional », et de renforcer le rôle majeur de ces collectivités « dans la mise en cohérence à grande échelle de la planification, des schémas et des projets d'échelle infrarégionale en termes d'équilibre, de complémentarité, de synergies, de préservation des ressources, notamment foncières, et de développement ».

À ce titre, l'article 7 de la loi précitée de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoyait, dans les six mois suivant la promulgation de cette loi le dépôt d'un rapport du Gouvernement au Parlement « sur les possibilités de rationalisation et de regroupement des différents schémas régionaux et départementaux, élaborés conjointement avec l'État ou non, en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, de transport et de mobilité, d'environnement, d'énergie et d'aménagement numérique. » On ne peut que regretter que le Gouvernement n'ait

toujours pas déposé ce rapport qui aurait permis de recenser les nombreux plans ou schémas relevant de la compétence du conseil régional.

Un premier recensement laisse apparaître une dizaine de schémas régionaux, sans prendre en compte ceux pris spécifiquement par certaines régions - l'Ile-de-France ou la Corse - et ceux des régions d'outre-mer. Ainsi, on ne relève pas moins de quatorze schémas régionaux différents :

- le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) ;
- le schéma régional des infrastructures de transports (SRIT) ;
- le schéma régional de l'intermodalité ;
- le schéma régional de cohérence écologique ;
- le schéma régional climat-air-énergie ;
- le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ;
- le schéma régional de développement économique ;
- le schéma interrégional de massif ;
- le schéma interrégional du littoral ;
- le plan climat-énergie ;
- le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux ;
- le schéma régional des carrières ;
- le schéma régional d'aménagement des forêts ;
- le schéma régional de développement touristique.

Les durées d'application et les règles de compatibilité sont spécifiques à chacun d'entre eux, rendant le paysage de planification régionale complexe. Le tableau de la page suivante tente de présenter une synthèse des schémas recensés, sans prétention de l'exhaustivité.

Le présent article ainsi que l'article 1^{er} traduisent les préconisations de ce groupe de travail ce dont se félicite vos rapporteurs.

· *Le dispositif proposé*

Le présent article vise à modifier le chapitre I^{er} du titre V du livre II de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales, aujourd'hui consacré au schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, afin de définir le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT).

Ø Les objectifs du SRADDT

Le nouvel article L. 4251-1 dispose que chaque région, à l'exception de la région Ile-de-France, des régions d'outre-mer et des collectivités exerçant les compétences régionales - en particulier, la collectivité territoriale de Corse -, élaborerait un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Ce dernier comporterait les orientations stratégiques et les objectifs de développement régional en matière d'aménagement du territoire, de mobilité et de lutte contre le réchauffement climatique.

Il se substituerait aux schémas existants dans ces domaines, à savoir :

- le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) ;
- le schéma régional de l'intermodalité (SRI) ;
- le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) ;
- le plan régional de prévention et de gestion des déchets.

SRA DT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire	Art. 34 loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements	Fixer les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional	Révisé selon le même rythme que les schémas de services collectifs (20	CR après avis des CG concernés et du CESER	Compatible avec les schémas de services collectifs prévus par l'article 2 de la loi	Pas de caractère contraignant
-------------------	--	---	--	--	--	---	-------------------------------

		s et l'Etat		ans selon art. 10 loi 95- 115)		n° 95- 115	
SRIT	... des infrastructures et des transports	Art. L. 1213-1 code des transports (ord 2010- 1307 du 28 oct 2010)	Rendre plus efficace l'utilisation des réseaux et des équipements existants et favoriser la complément arité entre les modes de transport ainsi que la coopération entre les opérateurs, en prévoyant la réalisation d'infrastruct ures nouvelles lorsqu'elles sont nécessaires		Région, en associatio n avec l'Etat, en concertati on avec les communes ainsi que leurs groupeme nts.		Constitue le volet relatif aux infrastructu res et aux transports du SDRAT
SRI	... de l'intermoda lité	Art. L. 1213-3-1 code des transports (Art. 6 loi Maptam)	Coordonne à l'échelle régionale les politiques conduites en matière de mobilité par les collectivités publiques, en ce qui concerne l'offre de services, l'informatio n des usagers, la tarification et la	Évalué tous les 5 ans et révisé si nécessa ire	Région, en collaborati on avec les départeme nts et les autorités organisatri ces de la mobilité situées sur le territoire régional	Approbat ion par le représent ant de l'Etat dans la région	

			billettique				
SRC E	... de cohérence écologique	Art. L. 371-3 code de l'environnement (Art 121 loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement)	Contient les mesures contractuelles permettant d'assurer la préservation et, en tant que de besoin, la remise en bon état de la fonctionnalité des continuités écologiques + les mesures prévues pour accompagner la mise en oeuvre des continuités écologiques pour les communes concernées par le projet de schéma.	Tous les 6 ans décision conjointe du PCR et du préfet de région pour maintenance ou révision	Elaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'Etat en association avec un comité régional "trames verte et bleue" *		Prise en compte des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (art. L. 371-2) et des éléments pertinents des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau mentionnés (art.L. 212-1)

Ø La composition du SRADDT

Ce schéma comprendrait, conformément au nouvel article L. 4251-2 :

- un **rapport** de présentation dans lequel figureraient les orientations générales et les objectifs du schéma ainsi que les indicateurs tendant à mesurer la réalisation de ces objectifs ;

- un **fascicule** fixant les règles générales opposables correspondant notamment aux schémas sectoriels inclus. Ces règles pourraient être différenciées selon les parties du territoire régional ;

- une **cartographie** de synthèse destinée à illustrer la stratégie régionale d'aménagement.

Ø Les effets juridiques du SRADDT

En application du nouvel article L. 4251-3, les dispositions du SRADDT devraient respecter les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire et les servitudes d'utilité publique. Elles devraient également être **compatibles** avec :

- les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national ;
- les objectifs de qualité et de quantité des eaux prévus par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ;
- les objectifs et les orientations fondamentales des plans de gestion des risques d'inondation.

Par ailleurs, elles devraient **prendre en compte** :

- les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ;
- les projets de localisation des grands équipements, infrastructures et activités économiques importantes ;
- les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable de la charte d'un parc national et la carte des vocations correspondantes.

Les notions de conformité, de compatibilité et de prise en compte

Le rapport de **conformité** implique la similitude entre l'objet de la norme inférieure et l'objet de la norme supérieure. Cette similitude se traduit par une reproduction de la norme supérieure.

Le rapport de **compatibilité** est défini comme un rapport de non-contrariété entre deux normes. Il en résulte que la norme inférieure peut s'éloigner de la norme supérieure, à condition de ne pas la contredire.

Le rapport de **prise en compte** est le moins exigeant. Il vise à assurer que deux normes d'origine différente ne s'ignorent pas, afin d'assurer la cohérence de l'ensemble, sans pour autant imposer une coordination trop stricte.

De même, le nouvel article L. 4251-4 prévoit que les chartes de parc naturel régional, les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales, les documents d'urbanisme en tenant lieu, les plans de déplacement urbain et les plans climat-énergie territoriaux devraient :

- prendre en compte les orientations et objectifs du SRADDT ;
- être compatibles avec les règles générales du fascicule.

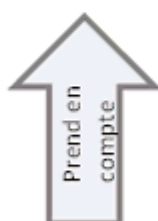
Le schéma ci-dessous présente les effets juridiques du SRADDT, tel que prévus par le présent article, sur les autres documents d'aménagement du territoire émanant d'autres personnes publiques.

**Effets juridiques du Schéma régional d'aménagement
et de développement durable du territoire
(SDRADDT)**

<ul style="list-style-type: none"> - Règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues par le code de l'urbanisme - Servitudes d'utilités publiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Projets d'intérêt général (PIG) - Opérations d'intérêt national (OIN) - Objectifs et orientations fondamentales des Plans de gestion des risques inondations (PGRI) - Objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 	<ul style="list-style-type: none"> - Orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau - Projets de localisation des grands équipements, infrastructures et activités économiques importantes en termes d'investissements et d'emplois - Charte des parcs nationaux
---	---	--



SDRADDT	
Orientations et objectifs stratégiques	Fascicule comprenant des chapitres thématiques
<ul style="list-style-type: none"> - Utilisation de l'espace - Logement - Intermodalité des transports - Maîtrise et valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique et pollution de l'air - Prévention et gestion des déchets - Et autres domaines si attribution législative et délibération régionale dans ce sens 	<ul style="list-style-type: none"> - Chapitres déclinant les règles concernant chaque orientation et objectif stratégique - Schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) - Schéma régional de l'intermodalité (SRIM) - Plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux



Chartes de parc naturel régional, plan de déplacement urbains plans climat-énergie territoriaux, et documents d'urbanisme (SCoT, PLU, cartes communales ou documents en tenant lieu)

Ø L'élaboration du SRADDT

En vertu de l'article L. 4251-5, l'élaboration du schéma par le conseil régional serait précédée par un débat préalable sur les orientations stratégiques de celui-ci.

Seraient associés à l'élaboration de ce schéma :

- le représentant de l'État dans la région ;
- les conseils généraux intéressés ;
- les syndicats portant un SCoT ;
- les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- le conseil économique, social, et environnemental régional (CESER) ;
- les chambres consulaires.

Le conseil régional pourrait également associer toute autre personne ou organisme qu'il jugerait utile.

Le représentant de l'État dans la région devrait fournir au conseil régional tous les éléments relatifs aux projets d'intérêt général et des opérations d'intérêt national nécessaires à l'élaboration du SRADDT.

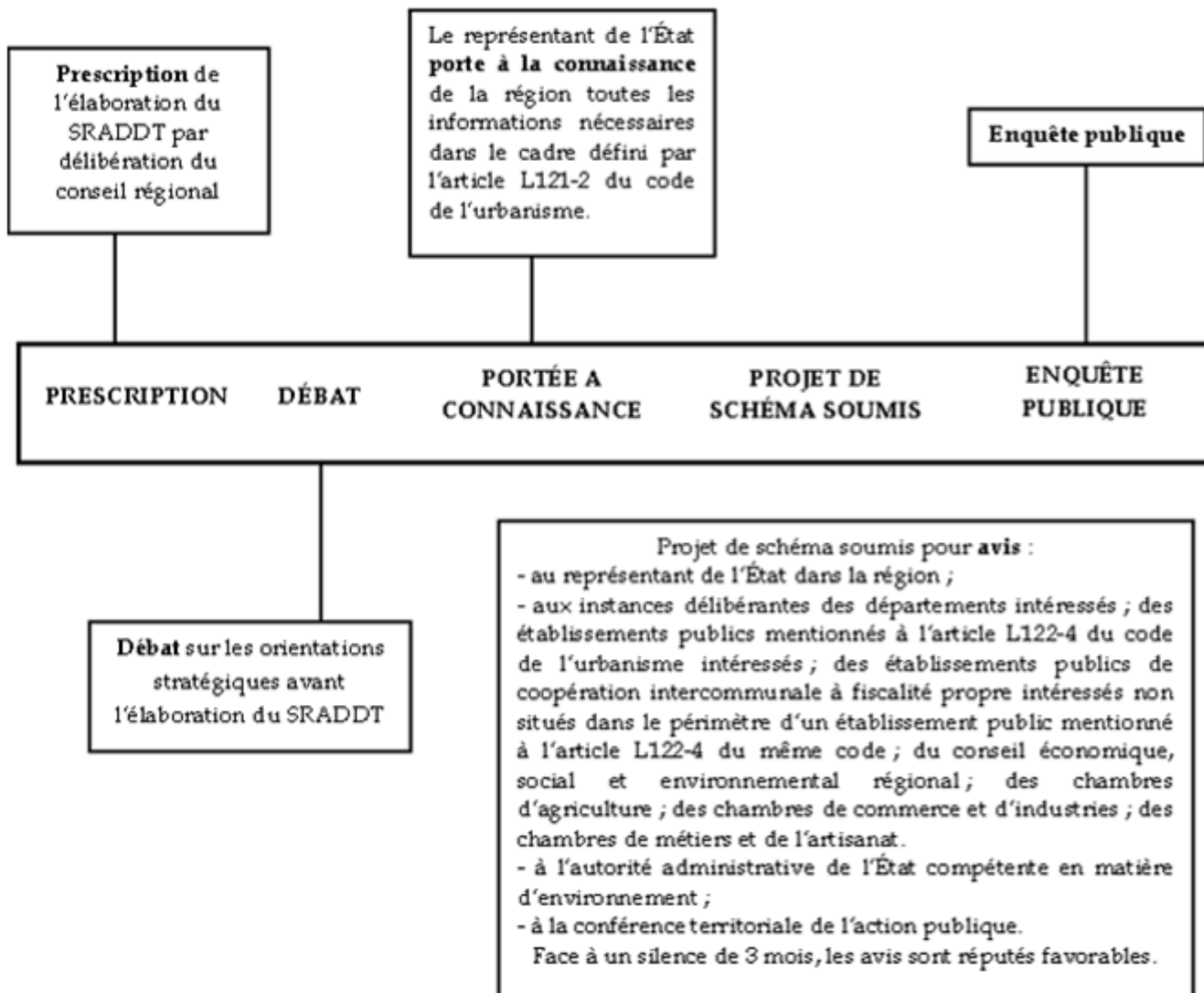
Le schéma, arrêté par le conseil régional, serait ensuite soumis pour avis :

- au représentant de l'État dans la région ;
- aux collectivités territoriales ou groupements qui auraient été associés à son élaboration ;
- à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement ;
- à la conférence territoriale de l'action publique.

Ces autorités ou instances disposeraient d'un délai de trois mois à compter de leur saisine pour rendre leur avis. À défaut, ce dernier serait réputé favorable.

Le projet de schéma serait ensuite soumis à enquête publique puis adopté par une délibération du conseil régional. Il devrait ensuite être approuvé par un arrêté du représentant de l'État dans la région. Cette approbation par le représentant de l'État dans la région octroierait au SRADDT son caractère prescriptif sur les autres schémas ou documents de planification. Ainsi, le schéma ne pourrait pas entrer en vigueur tant que le représentant de l'État ne l'aurait pas approuvé par arrêté.

ÉTAPES DE L'ÉLABORATION DU SRADDT



Ø Ø La modification et la révision du SRADDT

En vertu de l'article L. 4251-6, le président du conseil régional pourrait proposer de modifier le SRADDT. Les modifications envisagées seraient soumises pour avis aux personnes publiques associées à l'élaboration du schéma. Les propositions de modifications seraient mises à la disposition du public par voie électronique dans un délai de deux mois.

Le SRADDT pourrait également être révisé selon les mêmes modalités que son élaboration, en vertu du nouvel article L. 4251-7.

Six mois avant son expiration, le SRADDT ferait l'objet d'un bilan de mise en oeuvre devant le conseil régional qui délibérerait pour décider de son maintien en vigueur, de sa modification, de sa révision partielle ou totale ou encore de son abrogation.

Enfin, l'article L. 4251-8 prévoit un décret en Conseil d'État pour déterminer les modalités d'application du SRADDT.

· La position de la commission

L'élaboration d'un schéma régional opposable, en matière d'aménagement comme en matière de développement économique, représente l'une des principales innovations du présent projet de loi. Le SRADDT témoigne, en matière d'aménagement comme en matière de développement économique, de la volonté de faire de la région le niveau territorial stratégique de l'aménagement du territoire.

En englobant les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, les schémas régionaux de l'intermodalité et les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets, le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire **a vocation à devenir le document essentiel de planification des orientations stratégiques des régions en matière d'aménagement du territoire, de mobilité et de lutte contre le dérèglement climatique.**

En effet, l'absence de caractère opposable des actuels SRADT et le caractère facultatif de leur élaboration ont sensiblement affecté leur portée réelle et leur mise en oeuvre, alors qu'ils étaient considérés comme le principal instrument de planification régionale. Force est de constater que les documents de planification ou d'aménagement sont nombreux et leur manque de coordination peut nuire gravement aux politiques locales et aux projets d'aménagement.

Toutefois, votre commission a estimé que le succès d'une telle démarche est lié à la co-élaboration de ce schéma entre la région et les différents acteurs du territoire, en particulier les autres collectivités territoriales. Une meilleure coordination des documents d'aménagement nécessite une participation réelle - et non formelle - de l'ensemble des collectivités territoriales. Le conseil régional doit prendre en compte les spécificités de certaines zones dans l'élaboration du SRADDT, dans le respect des intérêts des échelons infrarégionaux. Il doit être l'instrument de la contextualisation et de la territorialisation de la politique d'aménagement du territoire de la région. C'est sous cette réserve que le succès des SRADDT sera garanti.

La procédure d'approbation du SRADDT par le représentant de l'État dans la région a soulevé de nombreuses inquiétudes, car elle est perçue comme une tutelle en opportunité du préfet sur les régions. Or le pouvoir d'approbation du préfet ne se justifie que pour conférer un caractère opposable au SRADDT et pour vérifier que les éléments qui doivent être portés à la connaissance du conseil régional ont bien été pris en compte par ce dernier et que la procédure a été régulière.

Pour répondre à l'ensemble de ces inquiétudes, votre commission a adopté **dix-sept amendements**, dont quatorze de ses rapporteurs, visant à clarifier et préciser la rédaction des dispositions du présent article.

En particulier, dans un souci de simplification, votre commission a précisé le contenu du schéma composé, d'une part, d'un rapport présentant les orientations générales et les objectifs du schéma, les modalités de mise en oeuvre des orientations et les indicateurs d'objectifs à atteindre et, d'autre part, le fascicule précisant les règles applicables pour chacun des domaines couverts par le schéma, celles-ci pouvant être différentes selon les parties du territoire régional.

Elle a clarifié les différentes étapes de la procédure d'élaboration, qui se décomposerait de la façon suivante :

- délibération du conseil régional pour déterminer les modalités d'élaboration du schéma ;
- débat au sein du conseil régional sur les orientations stratégiques du futur schéma ;
- début de la phase d'élaboration en associant différentes personnes publiques ou privées, en particulier le représentant de l'État dans la région, qui porterait à connaissance du président du conseil régional les éléments portant sur les dispositions réglementaires et législatives en vigueur ainsi que les projets d'intérêt national et d'utilité publique qui doivent être prise en compte par le schéma ;
- à l'issue de cette première phase générale, élaboration d'un projet de schéma par le conseil régional, soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration et à la conférence territoriale de l'action publique territoriale. Par l'adoption de deux **amendements** identiques de notre collègue Valérie Létard, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, et Michel Mercier, votre commission a préféré le terme de « participer » à celui d'« associer » pour les autres personnes publiques, afin de renforcer la logique de co-

élaboration du projet de schéma entre la région et les autres niveaux de collectivités. Vos rapporteurs considèrent que le succès des SRADDT est lié à une participation active des autres niveaux de collectivités territoriales aux côtés de la région pour l'élaboration et la mise en oeuvre de ce schéma ;

- enquête publique sur le projet de schéma, à l'issue de laquelle le conseil régional pourrait modifier le schéma ;

- adoption du schéma par délibération du conseil régional, dans l'année suivant le renouvellement général des conseils régionaux ;

- transmission au représentant de l'État dans la région pour approbation.

Votre commission a précisé la nature du pouvoir d'approbation du représentant de l'État dans la région. Il se bornerait à vérifier la prise en compte des informations portées à la connaissance du président du conseil régional au début de la procédure d'élaboration et le respect de la procédure d'élaboration prévue par la loi, en particulier l'étroite participation des collectivités territoriales. En cas de refus d'approbation du schéma, le préfet de région en informerait le président du conseil régional par décision motivée. Celui-ci disposerait alors d'un délai de trois mois, porté à quatre mois à la suite de l'adoption d'un **amendement** de notre collègue Louis Nègre, pour prendre en compte les observations demandées. Sur ce point, vos rapporteurs rappellent que l'association du préfet à l'élaboration du projet de schéma vise à prévenir en amont un refus d'approbation du schéma grâce à un échange régulier et constructif avec le président du conseil régional. Votre commission a été soucieuse de préciser que le pouvoir d'approbation du préfet ne devait pas se transformer en un contrôle d'opportunité par l'État des orientations de la région.

Votre commission a également précisé et simplifié les procédures de modification, d'adaptation et révision du schéma. Elle a prévu un bilan de la mise en oeuvre du schéma dans les six mois suivant le renouvellement général des conseils régionaux : le conseil régional délibérerait sur le maintien en vigueur du schéma, sa modification, sa révision partielle ou totale ou son abrogation. Dans ce dernier cas, un nouveau schéma serait élaboré dans les mêmes conditions.

Enfin, comme pour les articles 2, 3 et 4 attribuant de nouvelles prérogatives aux régions, votre commission a indiqué que les dispositions du présent article entreraient en vigueur à compter du prochain renouvellement général des conseils régionaux, soit en janvier 2016.

Votre commission a adopté l'article 6 **ainsi modifié**.

Article 6 bis (nouveau) (art. L. 122-1-5 du code de l'urbanisme) - Suppression de la transposition dans les schémas de cohérence territoire des dispositions pertinentes des chartes des parcs naturels régionaux

Le présent article, inséré par l'adoption de **deux amendements identiques** de MM. Gérard Collomb et Louis Nègre, tend à supprimer l'obligation de transposition dans les schémas de cohérence territoire (SCoT) des dispositions pertinentes des chartes des parcs naturels régionaux (PNR) et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur déclinaison dans les plans locaux d'urbanisme. Cette obligation est prévue par l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'article 129 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Cette obligation apparaît plus contraignante que l'obligation de compatibilité entre un SCoT et une charte de PNR ce qui nuit à la vocation intégratrice des SCoT, ce dernier n'ayant pas vocation à règlementer l'usage des sols mais à être un document de planification stratégique. En outre, la notion de « dispositions pertinentes » apparaît, de par son imprécision, sujette à interprétation et donc, être à l'origine de nombreux contentieux.

Enfin, en raison de l'opposabilité des dispositions du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire aux SCoT et aux chartes de PNR, votre commission a jugé plus pertinent de supprimer la disposition introduite à l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme, dans un souci de clarté du droit et de sécurité juridique.

Votre commission a adopté l'article 6 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 7 (art. 34 et 34 ter de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 portant répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et art. L. 1213-1 à L. 1213-3 du code des transports) - Dispositifs transitoires pour l'élaboration et la révision des anciens schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire

Le présent article prévoit un dispositif transitoire destiné à sécuriser les procédures d'élaboration et de révision des schémas régionaux d'aménagement durable du territoire (SRADT), dans le cadre de leur remplacement par les nouveaux schémas régionaux d'aménagement et de développement durables du territoire (SRADDT), prévus à l'article 6 du présent projet de loi.

Les I, II et III du présent article tendent à préciser que les procédures d'élaboration ou de révision d'un SRADT, engagés avant la publication de la présente loi, demeurent régies par

les dispositions de l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. La même disposition s'appliquerait pour les schémas dont l'élaboration ou la révision aurait été engagée ou approuvée avant la publication de la présente loi jusqu'à la date fixée pour leur expiration ou jusqu'à la publication de l'arrêté approuvant le SRADDT.

Le IV propose une habilitation du gouvernement à légiférer par ordonnance, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, pour préciser, dans les dix-huit mois suivant la promulgation de la présente loi, le contenu du SRADDT. Il est précisé, dans l'exposé des motifs, qu' « *un temps supplémentaire sera ainsi offert, à la suite de l'examen de ce dispositif par le Parlement, pour en améliorer la cohérence, en clarifier la portée et en faciliter la mise en oeuvre.* »

Enfin, le V prévoit, par cohérence, l'abrogation des articles 34 et 34 *ter* de la loi n° 83-8 précitée du 7 janvier 1983 ainsi que les articles L. 1213-1 à L. 1213-3 du code des transports relatif au schéma régional des infrastructures et des transports qui serait intégré dans le SRADDT, en vertu de l'article 6 du présent projet de loi.

Votre commission a approuvé les dispositions transitoires prévues dans le présent article en ce qu'elles prévoient l'articulation entre les SRADT dans les régions où ils ont été élaborés et les futurs SRADDT. En revanche, outre un **amendement rédactionnel** de ses rapporteurs, elle a adopté **trois amendements identiques** de ses rapporteurs et de MM. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis de la commission du développement durable, et Louis Nègre, tendant à supprimer l'habilitation demandée par le Gouvernement. En effet, votre commission n'a pas jugé pertinente cette habilitation, dans la mesure où les modalités d'élaboration et le contenu du schéma étaient déjà précisés par l'article 6 du présent projet de loi. En outre, le délai de dix-huit mois à compter de l'entrée en vigueur du projet de loi semble mal adapté, alors même que les futures régions devraient être mises en place à compter du 1^{er} janvier 2016 et ne pourraient pas débiter leurs travaux de planification environnementale à cette date. Enfin, votre commission a estimé que le débat parlementaire autour de l'article 6 permettrait de définir et de préciser le contenu du SRADDT ainsi que ses effets sur les documents et plans infrarégionaux.

Votre commission a adopté l'article 7 **ainsi modifié**.

collectivités territoriales et art. L. 8221-6 du code du travail) - Transfert de la compétence des transports routiers non urbains des départements aux régions

Le présent article tend à transférer la compétence des transports routiers non urbains, aujourd'hui assumée par les départements, aux régions.

La loi n° 82-153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), « *considérée comme l'acte fondateur de l'organisation des transports publics locaux en France* »^{60(*)}, répartit les compétences en matière de transports publics locaux entre les différents échelons territoriaux : dès lors qu'une collectivité territoriale est compétente pour l'organisation et la gestion des transports publics, elle est alors qualifiée d'autorité organisatrice des transports (AOT). Les communes et leurs groupements sont compétentes au sein des périmètres de transports urbains (PTU) et sont, de ce fait, qualifiées d'autorités organisatrices de transports urbains (AOTU). En dehors de ces périmètres, les départements et les régions sont chargés de l'organisation des transports publics interurbains, qui regroupent les transports non urbains relevant du département et les transports ferroviaires régionaux.

Ø Les transports non urbains ou interurbains d'intérêt départemental relevant du conseil général au sein de son territoire comprennent :

- les **services réguliers et les services à la demande de transport routier** qui peuvent être délégués, par le département, à des autorités organisatrices de transports secondaires (communes ou leurs groupements) : à la demande de ces dernières, le département peut déléguer tout ou partie de l'organisation et de la mise en oeuvre d'un service de transport ;
- les **transports scolaires**, le département étant l'unique autorité organisatrice compétente, en vertu des articles L. 213-11 du code de l'éducation et L. 3111-7 à L. 3111-10 du code des transports, sauf en Île-de-France où la gestion et l'organisation de ces transports relèvent du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) ;
- les **services routiers de substitution aux services ferroviaires non inscrits au plan de transport régional** (bus ou autocars par exemple) et les **services d'intérêt national** organisés et mis en oeuvre par les départements sur délégation de l'État ;

Les départements ont la faculté d'exploiter des infrastructures de transports ferroviaires ou de transports guidés non urbains.

Ø La région, quant à elle, est responsable de l'organisation des services de transports d'intérêt régional concernant, au moins, deux départements à l'intérieur d'une même région. Ces services comprennent :

- les **services routiers réguliers non urbains d'intérêt régional** ;

- les **services ferroviaires régionaux** effectués sur le réseau ferré national dans le cadre d'une convention passée entre la région et la SNCF ;

- les **services routiers effectués en substitution aux services ferroviaires**.

Depuis le 1^{er} janvier 2002, la région est autorité organisatrice des transports régionaux de voyageurs, désignés par le sigle « TER » (Transport express régional), constitués par les services ferroviaires régionaux proprement dits et par les services routiers effectués en pratique par autocar en substitution des services ferroviaires.

· Le dispositif proposé : le transfert à la région des transports interurbains départementaux et scolaires

En matière de transports routiers non urbains, le I du présent article tend à transférer la compétence actuellement assumés par les départements aux régions.

Ø L'article L. 3111-1 du code des transports est modifié afin de prévoir la compétence de la région en matière d'**organisation des services non urbains, réguliers ou à la demande**. Ces services seraient assurés par la région elle-même ou par une entreprise, publique ou privée, avec laquelle la région aurait passé une convention à durée déterminée. La région pourrait déléguer cette compétence à toute autre collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités, selon les modalités fixées à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.

Dans le cadre de cette nouvelle compétence, la région serait chargée de l'élaboration du plan régional des services réguliers et des services à la demande, aujourd'hui de la compétence des départements. Ce plan serait soumis pour avis à la conférence territoriale de l'action publique, selon les modalités prévues par l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales. Ce plan pourrait être consulté par voie électronique.

Par coordination, seraient modifiés les articles L. 1221-2, L. 1231-6 et est abrogé l'article L. 3111-2 du code des transports, relatif à la compétence actuelle des régions en matière de services réguliers non urbain d'intérêt régional.

Ø Le présent article transfère, à l'article L. 3111-7 du code des transports, la responsabilité des **transports scolaires** à la région, en lieu et place des départements. Les conseils régionaux devraient consulter les conseils départementaux de l'éducation nationale.

Dans le cas où un périmètre de transports urbains comprend les transports scolaires, une convention serait signée entre l'autorité organisatrice de transports urbains et la région, en vertu de l'article L. 3111-8 du code des transports.

L'article L. 3111-9 du même code ouvre la faculté, pour la région, ou l'autorité chargée de la gestion des transports scolaires, de déléguer tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à toute autre collectivité, groupement de collectivités, syndicats mixtes, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves et associations familiales selon les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.

Dans les cas où la région n'assumerait pas la gestion des transports scolaires, elle pourrait bénéficier d'une délégation de compétence de la part de l'autorité qui l'exercerait.

Ø Par coordination, les II et IV tendent à abroger l'article L. 3111-10 du code des transports et à renuméroter certains articles du code de l'éducation et du code du travail.

Ø Le III propose de supprimer les dépenses afférentes à l'organisation des transports scolaires de la liste des dépenses obligatoires des départements (article L. 3321-1) pour les intégrer dans celles des régions (article L. 4321-1) et du département de Mayotte (article L. 3542-1).

Ø Le V précise que la région se substituerait au département dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des tiers.

Ø Enfin, le VI fixe au 1^{er} janvier 2017 la date du transfert de la compétence des transports routiers non urbains aux régions et au 1^{er} septembre 2017 celle du transfert de la compétence relative aux transports scolaires.

• *La position de la commission*

Votre commission estime que le transfert des transports interurbains à la région participe au renforcement de cette dernière en matière d'aménagement du territoire. Il complète par ailleurs la compétence régionale, déjà ancienne, en matière ferroviaire.

Toutefois, la commission a émis des réserves s'agissant du transfert des transports scolaires. En effet, elle a estimé qu'une telle compétence nécessitait une gestion de proximité que les nouvelles régions ne seraient pas en mesure d'apporter. Par ailleurs, les conseils généraux ont développé un savoir-faire et une expertise qui leur ont permis de mettre en oeuvre un service de qualité qui satisfait pleinement les usagers.

Enfin, moins d'un tiers des conseils généraux ont mis en place une politique de gratuité des transports scolaires. Or les futures régions qui seront mises en place à compter du 1^{er} janvier 2016 regrouperont, pour certaines d'entre elles, de nombreux départements et autant de politiques tarifaires différentes. Il leur reviendrait en conséquence d'harmoniser ces politiques au regard du principe d'égalité au sein d'un même territoire. Les personnes entendues par vos rapporteurs ont relevé les nombreuses difficultés auxquelles devraient alors faire face les conseils régionaux qui pourraient être contraints à déléguer cette compétence aux conseils généraux.

C'est pourquoi votre commission a adopté **trois amendements identiques** de suppression du transfert de la compétence relative aux transports scolaires aux régions pour la conserver aux départements, déposés par vos rapporteurs, Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis de la commission de la culture, et Michel Mercier.

Enfin, votre commission a adopté un **amendement** de M. Pierre-Yves Collombat supprimant la faculté de pour les régions de déléguer la gestion des transports interurbains aux autres collectivités territoriales. Votre commission a en effet estimé que la faculté de délégation de cette compétence était déjà prévue à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales et qu'il n'était donc pas pertinent de prévoir un dispositif particulier.

Votre commission a adopté l'article 8 **ainsi modifié**.

Article 9 (supprimé) (art. L. 2213-1, L. 2512-13, L. 2521-2, L. 3131-2, L. 3221-4, L. 3321-1, L. 3332-2, L. 3542-1, L. 3641-2, L. 4141-2, L. 4231-4, L. 4231-4-1 [nouveau], L. 4271-1 [nouveau], L. 4271-2 [nouveau], L. 4321-1, L. 4331-2, L. 4437-3, L. 5215-20, L. 5215-31, L. 5216-5, L. 5217-2, L. 5219-1 et section 2 du chapitre III du titre Ier du livre II de la troisième partie du code général des collectivités territoriales ; L. 111-1, L. 112-3, L. 114-3, L. 116-2, L. 116-3, L. 119-1, L. 121-1, L. 122-5, L. 123-2, L. 123-3, L. 131-1, L. 131-2, L. 131-3, L. 131-4, L. 131-5, L. 131-6, L. 131-7, L. 131-8, L. 151-1, L. 151-2, L. 153-1, L. 153-2, L. 153-3, L. 153-4 du code de la voirie routière, art. L. 110-2, L. 411-1, L. 411-3 du code

de la route, art. L. 121-18, L. 131-3, L. 131-5, L. 131-7 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime et art. 10 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole) - Transfert à la région de la gestion de la voirie relevant des départements

Le présent article vise à transférer à la région la gestion des routes départementales.

L'article 18 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré aux conseils généraux la gestion de 18 000 kilomètres de routes nationales d'intérêt local (RNIL) qui se sont ajoutées aux 360 000 kilomètres dont les conseils généraux avaient déjà la responsabilité. Ils ont également bénéficié du transfert concomitant des personnels et des moyens correspondants.

À l'issue de ce transfert, l'État a conservé la gestion de 12 376 kilomètres de routes nationales et 8 431 kilomètres d'autoroutes non concédées dont la particularité est de présenter un enjeu et des fonctions d'aménagement du territoire de niveau national. Ainsi que l'a rappelé la Cour des comptes, le réseau routier national « *ne représente plus que 5 % environ de la totalité des voies routières du pays, hors réseau communal, mais il supporte 30 % du trafic interurbain du pays.* »^{61(*)} D'après l'étude d'impact, les départements assument la gestion de 381 500 kilomètres (hors Mayotte) ce qui représente, en 2012, un budget de 4,3 milliards d'euros, répartis entre 3,150 milliards d'euros pour l'investissement et 1,150 milliards d'euros pour le fonctionnement. Sont recensés 30 000 équivalents temps plein pour assurer la gestion du réseau routier départemental.

Les critiques adressées par la Cour des comptes sur l'absence d'économies liées à ce transfert aussi bien pour l'État - hausse des crédits d'investissement et d'entretien transférés, coûts liés au transfert de personnels, coûts relatifs à la redistribution territoriale des bâtiments routiers nécessaires au réseau routier national - que pour les départements - dépenses de mise à niveau du réseau routier transféré, dépenses de personnel, restructuration des bâtiments routiers transférés, déficit de réflexion stratégique dans la politique routière et, plus largement, des déplacements menée par les départements - justifient pour le Gouvernement de consacrer la région comme un échelon renforcé en matière de transports.

· ***Le dispositif proposé***

Ø Le I du présent article propose d'abroger la section 2 du chapitre III du titre I^{er} du livre II de la troisième partie du code général des collectivités territoriales consacrée à la voirie départementale et de compléter, par coordination, la quatrième partie du livre II du code général des collectivités territoriales par un titre VII consacré à la voirie gérée par les régions.

Ce titre serait composé de deux articles :

- l'article L. 4271-1 qui prévoit la compétence de la région en matière de gestion de la voirie classée dans le domaine public régional ;
- l'article L. 4271-2 selon lequel il reviendrait au conseil régional de prendre toute décision relative à l'établissement et à l'entretien des bacs, passages d'eau et ouvrages d'art sur les routes régionales.

En conséquence, par coordination, le I procède à la modification de plusieurs articles du code général des collectivités territoriales :

- en matière de pouvoirs de police qui serait transféré au président de conseil régional tout en conservant les spécificités des pouvoirs de police du maire et du préfet de police de Paris (articles L. 2213-1, L. 2512-13, L. 2521-2) ;
- sur la compétence du président du conseil régional (articles L. 3131-2, L. 3221-4, L. 4231-4, L. 4141-2) ;
- en matière de finances locales (articles L. 3321-1, L. 3332-2, L. 4321-1, L. 4331-2) ;
- en matière de coordinations pour Mayotte, la métropole de Lyon, la métropole de Paris, les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération (articles L. 3542-1, L. 3641-2, L. 5217-2, L. 5219-1, L. 4437-3, L. 5215-20, L. 5216-5 et L. 5215-31).

Il est également proposé l'insertion d'un nouvel article L. 4231-4-1 selon lequel le représentant de l'État dans la région pourrait exercer les pouvoirs de police du président du conseil régional en matière de gestion du domaine public routier régional, en cas de carence de ce dernier.

Ø Le II procède aux coordinations nécessaires au code de la voirie routière (articles L. 111-1, L. 112-3, L. 114-3, L. 116-2, L. 116-3, L. 119-1, L. 121-1, L. 122-5, L. 123-2, L. 123-3, L. 131-1, L. 131-2, L. 131-3, L. 131-4, L. 131-5, L. 131-6, L. 131-7, L. 131-8, L. 151-1, L. 151-2, L. 153-1, L. 153-2, L. 153-3, L. 153-4).

Ø Le III tend à réécrire les articles L. 110-2 du code de la route relatif à la consistance des réseaux routiers national, régional et communal, L. 411-1 portant sur les pouvoirs de police de circulation routière dévolus au maire, sauf dans les communes d'Alsace et de Moselle, et L.

411-3 sur les pouvoirs de police de circulation routière dévolus au président du conseil régional.

Ø Le IV procède également aux coordinations nécessaires à l'article L. 121-18 du code rural et de la pêche maritime.

Ø Le V tend à modifier l'article L. 131-3 portant sur les pouvoirs de police du président du conseil général, pour l'adapter à la nouvelle compétence de la région en matière de circulation sur son domaine routier.

De même, est supprimée le deuxième alinéa de l'article L. 131-5 prévoyant le pouvoir de substitution du représentant de l'État dans le département au président du conseil général en cas de carence de ce dernier sur la gestion de son domaine, pour affirmer, par cohérence, celui du représentant de l'État dans la région en cas de carence du président du conseil régional, en vertu du nouvel article L. 131-7 du même code.

Ø Le VI prévoit le transfert des routes appartenant au domaine public routier départemental aux régions à compter du 1^{er} janvier 2017, à l'exception de celles situées dans le périmètre d'une métropole qui seraient transférées à ces dernières à la même date.

Le transfert des routes des départements vers les régions et métropoles emporteraient transferts à ces dernières des servitudes, droits et obligations correspondants et le classement des routes transférées dans la voirie régionale ou métropolitaine. Un décret en Conseil d'État préciserait les conditions d'application de ces dispositions.

Ø Le VII procède également à des coordinations à l'article 10 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole relatif au déneigement des routes communales et départementales.

Ø Enfin, le VIII fixe au 1^{er} janvier 2017 la date effective du transfert de la voirie départementale aux régions.

· *La position de la commission*

Votre commission a considéré que la construction et l'entretien d'une voirie réclamait une gestion de proximité pour une capacité de réaction rapide en cas d'intempérie ou d'accident, à laquelle les régions pourraient difficilement répondre, en raison de leur futur périmètre, sauf à ce que les régions mettent en place une organisation départementale coûteuse ou qu'elles délèguent cette compétence aux départements. Le transfert de la voirie au bénéfice des

régions entraînerait inévitablement des dysfonctionnements d'organisation et de service public qui seraient préjudiciables à la qualité du réseau routier et à certains territoires, en particulier les plus difficilement accessibles pour lesquels une capacité de réactivité apparaît primordiale.

L'expérience ancienne des départements en la matière se traduit aujourd'hui par une organisation territoriale de proximité des services routiers qui leur permet d'assurer une grande réactivité en cas d'intervention d'urgence. Elle se concrétise également par la qualité des services d'études et d'ingénierie routière. C'est pourquoi il apparaît essentiel de conserver cette expertise au niveau des départements, alors que les régions ne possèdent aucune culture routière.

Enfin, la région ayant vocation à exercer des missions stratégiques, le transfert de la voirie départementale se solderait par un alourdissement de leurs missions opérationnelles, contraire à la vocation recherchée par le présent projet de loi de la stratégie et de préparation de l'avenir.

Aussi, votre commission a-t-elle estimé que le transfert de la voirie départementale aux régions ne serait source d'aucune économie ni de la moindre amélioration du service public.

Ainsi, elle a adopté huit **amendements** de suppression du présent article, sur proposition de ses rapporteurs, de MM. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis de la commission du développement durable, Jacques Mézard, Jean-Pierre Grand, Christian Favier, Michel Delebarre, Bernard Cazeau et Michel Mercier.

Votre commission **a supprimé** l'article 9.

Article 10 (art. L. 6311-1 du code des transports) - Pérennisation de la possibilité de transférer au cas par cas les aéroports aux collectivités territoriales

Le présent article ouvre la possibilité de transférer les aéroports civils d'intérêt local, appartenant actuellement à l'État, aux collectivités territoriales. Ces nouvelles dispositions visent à parachever le mouvement de décentralisation des aéroports engagé par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse et surtout, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

· Les précédents transferts d'aéroports de l'État aux collectivités territoriales

Jusqu'en 2004, l'État était propriétaire d'un grand nombre d'aérodromes d'intérêt purement local ou régional, souvent géré par un concessionnaire, alors même que les collectivités territoriales finançaient la majeure partie des investissements nécessaires. Plusieurs tentatives ont eu lieu afin de décentraliser ce secteur.

Dans les années 1980, une cinquantaine d'expérimentations de mutations domaniales a permis de transférer conventionnellement les compétences d'aménagement, d'entretien et de gestion des aérodromes au profit de collectivités territoriales sans transférer leur propriété.

L'article 15 de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse avait inséré l'article L. 4424-23 dans le code général des collectivités territoriales, qui avait permis le transfert de la domanialité et de la gestion des aéroports d'Ajaccio, Bastia, Calvi et Figari à la collectivité territoriale de Corse.

Par ailleurs, les collectivités territoriales avaient d'ores et déjà la possibilité de créer un aérodrome, en vertu de l'article L.221-1 du code de l'aviation civile, sous réserve de la signature d'une convention avec le ministre chargé de l'aviation civile. Un rapport public thématique de la Cour des comptes de 2008 relevait que cette possibilité avait été « *largement utilisée* » puisque 130 aérodromes à vocation locale ont été établis dans les dernières décennies.^{62(*)}

Après une avancée timide par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 de démocratie de proximité^{63(*)}, la loi du 13 août 2004 est venue mettre en cohérence la propriété de ces infrastructures avec cette situation de fait^{64(*)}. Son article 28 a permis de transférer la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de 150 aérodromes^{65(*)} aux collectivités territoriales ou à leurs groupements. Étaient concernés l'ensemble des aérodromes civils appartenant à l'État, **à l'exclusion des aérodromes d'intérêt national ou international et de ceux nécessaires à l'exercice des missions de l'État**^{66(*)}. Les aérodromes à affectation militaire, au sens de l'article R. 211-6 du code de l'aviation civile, n'étaient donc pas concernés par la loi. Si celle-ci n'a pas prédéterminé quelles collectivités territoriales étaient destinataires des transferts, elle a cependant posé pour exigence une compétence géographique. Les transferts de propriété, opérés à titre gratuit, sont devenus effectifs au plus tard au 1^{er} mars 2007^{67(*)}.

• *Une décentralisation pourtant inachevée*

Depuis, certains aérodromes d'intérêt local ont perdu ou vont perdre leur activité militaire, à l'instar de l'aérodrome de Dijon.

Par ailleurs, depuis la loi de 2004, deux dispositions spécifiques ont été créées afin de pérenniser la possibilité de transférer un aérodrome à une collectivité territoriale. Ainsi, la **loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles** a inséré à l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales la possibilité pour **les métropoles de demander le transfert de la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures**, ce qui inclut les aérodromes. De même, l'article 26 de cette même loi a créé à l'article L. 3641-7 la même faculté pour la métropole de Lyon.

· Les modalités d'un transfert pérenne

Comme lors du précédent transfert de 2004, la liste des aérodromes relevant de la compétence de l'État, ainsi que les modalités de transfert, seraient fixée par **décret en Conseil d'État**, en vertu de l'article L. 6311-1 du code des transports. Le transfert des aérodromes qui ne figurent pas sur cette liste serait alors de droit pour la collectivité ou le groupement de collectivités qui en feraient la demande.

Vos rapporteurs relèvent que, contrairement à la loi du 13 août 2004, il n'existe plus de critères dans l'attribution des infrastructures, même celui de la compétence géographique. En outre, cette disposition n'est pas soumise à un délai limite, ce qui crée une possibilité pérenne pour une collectivité territoriale de demander la décentralisation d'un aéroport.

Ce transfert aurait lieu à titre gratuit, entrainerait la succession de l'ensemble des droits et obligations à l'égard des tiers et sans aucune compensation. Il s'effectuerait sous réserve de la sortie de l'État du capital de la société aéroportuaire. En effet, l'État ne peut se retrouver concessionnaire d'une collectivité territoriale. Les modalités de transfert sont ainsi en cohérence avec les dispositions de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales qui avaient déjà établi un premier cadre législatif de transfert pérenne d'infrastructures de type aéroportuaire. Les droits à compensation pour ce transfert de compétences à titre définitif sont déterminés selon les modalités de l'article 37 de la présente loi.

À l'instar de la décentralisation opérée en 2004, c'est l'ensemble des terrains du domaine public aéroportuaire qui seraient transférés, ainsi que les ouvrages et installations spécifiques à l'aéroport. Néanmoins, les droits des tiers sur d'éventuelles emprises sont conservés et exclus du transfert. Il en est de même pour les biens et installations nécessaires à la météorologie et aux missions de l'État en matière de sécurité de la circulation aérienne, de sécurité civile, de défense nationale.

Ainsi, le présent article insère dans le code des transports une **disposition pérenne de décentralisation des aéroports d'intérêt local**, qui n'ont pas été concernés par la loi du 13 août 2004, dans une rédaction simplifiée qui renvoie les modalités de transfert à un décret en Conseil d'État.

Votre commission a adopté l'article 10 **sans modification**.

Article 11 (supprimé) (art. L. 5314-1, L. 5314-2, L. 5314-3, L. 5314-4, L. 5314-11, et L. 5723-1 du code des transports, art. L. 2321-2, L. 3321-1, L. 3542-1 et L. 4321-1 du code général des collectivités territoriales, art. L. 2122-17 et L. 2122-18 du code général de la propriété des personnes publiques et art. L. 341-5 du code du tourisme) - Procédure de transfert de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des ports relevant du département aux autres collectivités territoriales

Le présent article vise à transférer à la région ou au bloc communal la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports appartenant au département.

Actuellement, on distingue les ports relevant de la compétence de l'État (à savoir 11 grands ports maritimes et deux ports autonomes fluviaux) des ports décentralisés, estimés à plus de 500.

La loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a permis une première décentralisation des compétences de gestion portuaire, sans transfert de propriété, en particulier des ports de plaisance. Cette loi consacrait la compétence de l'État pour les ports maritimes autonomes et les ports d'intérêt national et la compétence du département pour la création, l'aménagement et l'exploitation des ports maritimes et de commerce. Le rôle des communes était limité à la gestion des ports de plaisance. Les ports fluviaux pouvaient être transférés aux régions.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a tenu compte de l'évolution de la jurisprudence et a proposé une répartition des compétences entre collectivités territoriales selon la qualification de **l'activité dominante** du port (commerce, pêche, plaisance).

En l'état du droit, une multiplicité d'acteurs locaux est compétente pour créer, aménager et

exploiter un port maritime ou intérieur.

L'enchevêtrement des compétences entre collectivités territoriales

Collectivité territoriale	Compétences
Régions	Créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce .
	Aménager et exploiter les ports maritimes de pêche qui lui sont transférés.
	Aménager et exploiter les ports maritimes départementaux transférés à la région, sur demande du département .
Départements	Créer, aménager et exploiter les ports maritimes de pêche .
	Aménager et exploiter les ports de commerce qui lui sont transférés .
	À la demande d'une commune ou d'une communauté de communes, créer, aménager et exploiter des ports maritimes de plaisance .
	Gérer des ports intérieurs transférés par l'État.
Communes et leurs groupements	Créer, aménager et exploiter des ports de plaisance .
	Aménager, exploiter des ports maritimes de commerce et de pêche transférés par l'État .
	Pour les métropoles, créer, aménager et gérer les différentes infrastructures portuaires .
Syndicat mixte	À la demande d'une commune ou d'une communauté de commune, créer, aménager et exploiter un port maritime dont l'activité principale est la plaisance .

La situation actuelle pose une double difficulté.

D'une part, les frontières entre les qualifications de ports de commerce, de pêche et de plaisance sont parfois difficiles à identifier, ce qui peut soulever des conflits entre les collectivités territoriales. Il est vrai que le critère plus souple d'activité dominante permet la cohabitation de plusieurs activités dans un même port.

D'autre part, cet enchevêtrement des compétences est source de confusion pour l'exercice par les collectivités territoriales de leurs responsabilités.

Il apparaît ainsi nécessaire de clarifier la répartition des compétences en matière d'infrastructures portuaires.

Pourtant, **le projet de loi n'a retenu qu'une alternative réduite** entre deux échelons territoriaux : la région ou le bloc communal. L'étude d'impact identifie ainsi 272 ports, dont l'autorité portuaire est le département^{68(*)}, qui devront être transférés vers une région ou le bloc communal. Ainsi, le présent article ne répond pas tant à une stratégie de simplification qu'à une **entreprise de dévitalisation des compétences du département**. Il correspond à une volonté, désormais révolue, de réduire les compétences du département dans la perspective de sa suppression.

Ø Les modalités du transfert des ports

Le I du présent article présente les principales modalités de ce transfert. Dans un premier temps, avant le 1^{er} novembre 2015, le département transmettrait au préfet toutes les informations utiles pour le transfert du port. Cette communication se renouvelerait à chaque demande de transfert émise par une collectivité. Une région ou un bloc communal aurait jusqu'au 31 mars 2016 pour se porter candidate au transfert d'un port dans son ressort géographique. Ce transfert pourrait éventuellement concerner une partie seulement du port, sous certaines conditions, similaires aux dispositions prévues dans la loi du 13 août 2004^{69(*)}.

Le projet de loi distingue différentes hypothèses selon la présence d'une candidature unique, de candidatures multiples ou de l'absence de candidature au transfert.

Dans l'hypothèse d'une candidature unique déposée avant le 31 mars 2016, la collectivité ou le groupement pétitionnaire est désigné bénéficiaire du transfert.

Dans l'hypothèse de candidatures multiples déposées avant le 31 mars 2016, le préfet serait chargé d'organiser entre les collectivités ou groupement intéressés une concertation. Si cette concertation ne permettait pas d'aboutir à une candidature unique, le préfet désignerait alors la collectivité ou le groupement bénéficiaire.

Dans la dernière hypothèse, les ports pour lesquels aucune demande de transferts n'a été déposée seraient transférés par le préfet à la région.

Calendrier des échéances prévues par le présent article		
<i>Échéance</i>	<i>Responsabilité</i>	<i>Action</i>

Avant le 1 ^{er} novembre 2015	Département	Communication à destination du préfet de toutes les informations utiles.
Avant le 31 mars 2016	Région ou bloc communal	Possibilité de demander à devenir propriétaire et à exercer les compétences d'aménagement, d'entretien et de gestion pour un port dans le ressort géographique.
Au 31 mars 2016	Région	Désignation comme bénéficiaire du transfert en l'absence de toute autre demande.

Le II du présent article précise les modalités concrètes de ce transfert.

Pour chaque port transféré, il serait conclu une convention entre le département et le nouveau bénéficiaire (ou à défaut de candidature, un arrêté du préfet), qui comprendrait un diagnostic de l'état du port, les modalités de transferts et la date d'entrée en vigueur du transfert.

L'ensemble des droits et obligations à l'égard des tiers seraient transférés à la nouvelle collectivité bénéficiaire. Pour l'exercice de ses nouvelles compétences, les dépendances du port qui appartiennent au domaine public du département seraient transférées à titre gratuit.

Dans l'hypothèse où le département serait membre d'un syndicat mixte, le présent projet de loi propose deux solutions :

- soit la nouvelle collectivité ou groupement bénéficiaire du transfert reprendrait l'ensemble des droits et obligations du département au sein du syndicat mixte ;
- soit le nouveau bénéficiaire prendrait, par délibération dans un délai de trois mois, la décision de se retirer du syndicat mixte dans les conditions prévues à l'article L. 5721-6-1 du code général des collectivités territoriales.

Ø Les conséquences du transfert des ports

Le III du présent article détaille ainsi les conséquences de ce transfert sur les installations ou dépendances du domaine public.

Concernant les installations et aménagements nécessaires au fonctionnement des services chargés de la police et de la sécurité, celles-ci resteraient mises gratuitement à disposition de l'État dans les conditions prévues par la convention ou, à défaut, l'arrêté du préfet de région.

De même, les dépendances du domaine public portuaire qui étaient jusqu'alors mises à disposition du département seraient de plein droit et à titre gratuit à la disposition du nouveau bénéficiaire. Le présent article réserve la possibilité à la région ou au bloc communal de demander à l'État le transfert en pleine propriété.

Le IV précise les conséquences de ce transfert sur les délégations de service public. Celles-ci seraient prorogées jusqu'au 31 décembre 2017 lorsqu'elles viendraient à échéance avant le transfert ou au cours de l'année suivant le transfert, sauf opposition du délégataire.

En conséquence, le V du présent article abroge plusieurs articles et effectue les coordinations nécessaires au sein du code des transports, du code général des collectivités territoriales, du code général de la propriété des personnes publiques et du code du tourisme.

· *La position de votre commission*

Le présent article présente plusieurs difficultés. En premier lieu, il ne répond à l'objectif affiché de clarification des compétences que par la suppression illégitime d'un échelon d'action territoriale, sans réagencement des autres compétences.

Par ailleurs, les présentes dispositions reprennent celles de l'article 30 de la loi du 13 août 2004 qui avait prévu la décentralisation des ports non autonomes relevant de l'État, sans prendre en compte la spécificité d'un transfert d'une collectivité territoriale à une autre. En effet, à la différence des infrastructures gérées par l'État, les infrastructures déjà décentralisées associent de nombreux acteurs locaux. La complexité de ces conventions n'est pas compatible avec un mécanisme de transfert simplifié.

Enfin, votre commission des lois, à l'initiative de ses rapporteurs, a estimé que ces dispositions correspondaient à une volonté politique, désormais révolue, de réduire les compétences du département. Or ces derniers, qui disposent d'une quadruple compétence sur les ports, ont particulièrement investi dans ces infrastructures. Il semble inutile et même contreproductif de transférer ces dernières à de nouvelles collectivités territoriales.

En conséquence et sur proposition de ses rapporteurs, votre commission des lois a adopté un **amendement de suppression** du présent article.

Votre commission a **supprimé** l'article 11.

Article 12 (supprimé) (chapitre III du titre Ier du livre II de la première partie, section 2 du chapitre IV du titre Ier du livre II de la première partie, art. L. 214-5, L. 214-6, L. 214-6-1, L. 214-6-2, L. 214-7, L. 214-8, L. 214-8-1 [nouveau], L. 214-8-2 [nouveau], L. 214-10, L. 216-4, L. 212-9, L. 216-5, L. 216-6, L. 442-9 du code de l'éducation, art L. 3321-1, L. 3411-2, L. 3542-1, L. 3641-2, L. 4221-1-1 du code général des collectivités territoriales et art. 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) - Transfert des collèges et des autres compétences scolaires des départements vers les régions

Le présent article propose le transfert de la gestion des collèges aujourd'hui assumée par les départements, ainsi que leurs autres compétences scolaires, aux régions.

La loi n° 83-662 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 2003 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a transféré la compétence pour la construction, la reconstruction, l'équipement, l'entretien et le fonctionnement des collèges aux départements et les lycées aux régions.

Toutefois, l'exercice de cette compétence n'a pas toujours coïncidé avec le transfert de la propriété des locaux abritant ces établissements. En effet, les départements et les régions ne disposaient que de la propriété, d'une part, des locaux dont ces collectivités avaient assuré la construction ou la reconstruction avant le 1^{er} janvier 1986, d'autre part, des locaux qu'elles avaient construits, par la suite, dans le cadre de leurs compétences respectives.

C'est pourquoi l'article 79 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré aux départements et aux régions la propriété des biens immobiliers respectivement des collèges et des lycées dont ils ont la charge, appartenant à l'État ou aux communes ou à leurs groupements, auxquels se sont ajoutés l'accueil, la restauration, l'hébergement et l'entretien général et technique des établissements. Par ailleurs, les agents techniciens, ouvriers et de service (TOS), dont la mission est d'entretenir les bâtiments, ont été transférés aux départements et aux régions qui les recrutent et les gèrent, les personnels enseignants et les intendants relevant toujours, quant à eux, de l'État.

Enfin, les départements sont également chargés d'établir la carte scolaire des collèges.

On notera que les cités scolaires, réunissant à la fois collège et lycée, sont gérées par le même niveau de collectivités - département ou région - selon les territoires, par le biais d'une convention signée entre les deux échelons locaux^{70(*)}.

La compétence « collèges » des départements (chiffre 2013)

- 7 051 collèges (5 274 collèges publics et 1 777 collèges privés) ;
- 3 330 300 collégiens ;
- 4,371 milliards d'euros de dépenses des départements (+ 25,5 % entre 2003 et 2013) ;
- 39 823 équivalents temps plein de personnels techniciens, ouvriers et de services affectés

· ***Une proposition ancienne d'unifier la gestion des collèges et des lycées***

L'unité de gestion et de propriété des collèges et des lycées est une proposition ancienne.

Ainsi, en 2007, notre ancien collègue, M. Alain Lambert^{71(*)} proposait de confier la gestion de l'ensemble des collèges et des lycées aux régions « *pour permettre de remédier aux effets pervers du partage de compétence sur la carte scolaire, en favorisant la concertation entre le président du Conseil régional et le recteur d'académie.* »

De même, ainsi que le note l'étude d'impact du présent projet de loi, la Cour des comptes^{72(*)}, en 2009, a estimé que le transfert des TOS aux départements et des régions avait prolongé le transfert de fractions de compétences déjà exercées par ces collectivités territoriales, mais laissait de fait subsister son éclatement entre ces niveaux. Aussi, tout en se félicitant du renforcement de cet ensemble logique de nature fonctionnelle, la Cour des comptes regrettait-elle, dans le même temps, que « *cet effort de rationalisation du point de vue des compétences antérieures a pour effet à la fois de disperser la gestion de ce personnel entre plusieurs collectivités d'un même ressort géographique (lycées et collèges d'une région et de plusieurs départements de cette région) et de pérenniser la répartition des équipements immobiliers de l'enseignement secondaire entre régions et départements* ». En outre, elle a estimé que « *la logique de transfert des personnels TOS a eu pour inconvénient d'accentuer l'éclatement institutionnel de l'immobilier de l'enseignement du second degré, qui aurait pu être unifié au sein de l'un ou l'autre échelon de collectivités attributaires, de façon à simplifier alors la répartition des compétences en ce domaine avec seulement trois intervenants correspondants aux trois niveaux d'enseignement : primaire, secondaire et supérieur* ».

De même, en 2008, notre collègue député Jean-Luc Warsmann^{73(*)} estimait-il que « *l'approfondissement de la compétence départementale ne s'est pas pour autant accompagné d'une prise de conscience sur l'intérêt de simplifier la répartition de ces compétences entre collectivités, en unifiant la gestion des établissements d'enseignement secondaire, que ce soit*

au profit des départements ou des régions. Or l'idée de confier au même échelon territorial la gestion des collèges et des lycées, parfois regroupés en une même « cité scolaire », semble désormais faire l'objet d'un consensus. » Il proposait que « le niveau le plus adapté pour exercer cette compétence unifiée [soit] la région, compte tenu de l'expérience acquise à cet échelon en matière d'enseignement supérieur et d'orientation professionnelle : à cet égard, la recherche de synergies ne peut que faciliter la transition des élèves de l'enseignement secondaire vers les études supérieures ».

· Le dispositif proposé

Il est proposé d'unifier la gestion des collèges et des lycées, en transférant les premiers à la région, en raison de sa compétence en matière de formation professionnelle et de gestion des lycées. Les objectifs poursuivis par ce transfert, rappelés par l'étude d'impact, sont :

- l'unification de l'exercice des compétences à un seul niveau de gouvernance pour tous les établissements publics locaux d'enseignement ;
- la réalisation d'économies d'échelle et de mutualisation des moyens.

Ø Le I du présent article tire les conséquences du transfert de la gestion des collèges aux régions.

Il abroge le chapitre III du titre I^{er} du livre II de la première partie du code de l'éducation consacré aux compétences des départements en matière de collèges (articles L. 213-1 à L. 213-10) et de transports scolaires (articles L. 213-11 et L. 213-12).

L'article L. 214-5 du code de l'éducation, portant sur le programme prévisionnel des investissements relatifs aux lycées, aux établissements d'éducation spéciale, aux lycées professionnels maritimes et aux établissements d'enseignement agricole, est modifié pour ajouter la compétence du conseil régional pour investir dans les collèges. Il serait ainsi compétent pour arrêter la localisation des lycées et des collèges, leur capacité d'accueil, leur secteur de recrutement et le mode d'hébergement des élèves. Au préalable, la région devrait recueillir l'avis des conseils départementaux de l'éducation nationale des départements concernés. Un même secteur de recrutement pourrait être partagé entre plusieurs collèges afin de favoriser la mixité sociale.

Les modifications proposées aux articles L. 214-6, L. 214-6-1, L. 214-6-2 et L. 214-10 du code de l'éducation tirent les conséquences de ce transfert.

Il est en outre proposé d'insérer un nouvel alinéa à l'article L. 214-7 du code de l'éducation afin de préciser que les collèges seraient transférés en pleine propriété à titre gratuit à la région, ce qui ne donnerait lieu au versement d'aucun droit, taxe ou contribution. Il s'agit d'une disposition miroir à celle qui avait été prévue par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales pour le transfert en pleine propriété des collèges aux départements et des lycées aux régions. Est maintenue la faculté de transfert facultatif des biens des établissements publics locaux d'enseignement appartenant aux communes et à leurs groupements aux régions.

De même, le I tend à réécrire l'article L. 214-8 du code de l'éducation, afin de préciser les modalités du transfert des collèges à la région et les conditions d'exécution des opérations en cours. Les biens meubles et immeubles seraient, à compter de la date du transfert, mis à la disposition de la région à titre gratuit. Celle-ci, comme dans le cas d'un transfert classique, se substituerait aux départements pour assumer l'ensemble des obligations du propriétaire de ces derniers avant le transfert et exercer les pouvoirs de gestion afférents. Enfin, il est précisé que les opérations en cours à la date du transfert seraient achevées selon le régime juridique et financier sous lequel elles auraient été commencées.

Le présent article tend aussi à insérer un nouvel article L. 214-8-1 dans le code de l'éducation selon lequel une convention entre la région et la collectivité territoriale propriétaire d'un établissement public local d'enseignement serait signée afin de préciser le devenir des moyens matériels utilisés pour l'entretien et les grosses réparations des biens mis à disposition, avec une possibilité de transferts à terme. Cette convention fixerait également les modalités financières de la mise à disposition ou du transfert. En cas d'absence de convention dans le délai d'un an à compter du transfert de compétences, la mise à disposition des matériels serait assurée par le représentant de l'État dans le département.

Le nouvel article L. 214-8-2 dans le code de l'éducation tend à préciser le dispositif de désaffectation des biens mis à disposition de la région, en vertu de l'article L. 1321-3 du code général des collectivités territoriales.

Les dispositions actuelles d'une délégation de gestion entre un département et une région aujourd'hui applicable et prévues à l'article L. 216-4 du code de l'éducation, seraient limitées aux cas de cités scolaires dans le département de Paris et la métropole de Lyon, qui continueraient, par dérogation, à exercer les compétences en matière de gestion des collèges.

Enfin, des coordinations sont proposées aux articles L. 212-9, L. 216-5, L. 216-6, L. 442-9 du code de l'éducation.

Ø Par coordination prévues par le II, des modifications sont proposées dans plusieurs articles du code général des collectivités territoriales. Ainsi, les dépenses de fonctionnement des collèges, de construction et de grosses réparations de collèges sont supprimées de la liste des dépenses obligatoires des départements, à l'article L. 3321-1.

Par exception aux dispositions prévues par le présent article, la compétence du département de Paris et de la métropole de Lyon en matière de gestion des collèges est explicitement prévue, respectivement aux articles L. 3411-2 et L. 3641-2.

De même, les dépenses en matière de fonctionnement, de construction et de grosses réparations de collèges seraient désormais obligatoires pour le département de Mayotte, collectivité unique assumant à la fois des compétences d'un département et d'une région.

Des modifications de cohérence sont également apportées à l'article L. 4221-1-1 sur la possibilité de transfert de la compétence « collèges » et « lycées » de la région à un conseil de métropole.

Ø Le III vise à modifier l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage afin de préciser que le schéma départemental d'implantation des aires permanentes d'accueil devrait prendre en compte, en plus des destinations des aires permanentes d'accueil, de leur capacité, de la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage, les conditions de scolarisation des enfants.

Ø Le IV tend à substituer les régions aux départements lorsque ces derniers sont affiliés à un centre de gestion pour les personnels ouvriers et de services des collèges, jusqu'à l'expiration de la période d'affiliation en cours.

Ø Enfin, conformément au V, le transfert des collèges aux régions entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

· *La position de la commission*

Le transfert des collèges aux régions proposé par le présent article mènerait, selon l'étude d'impact, à son terme l'évolution engagée en 1982 et procéderait au transfert de principe de

l'ensemble des bâtiments affectés aux collèges et aux lycées, respectivement aux départements et aux régions.

Toutefois, les auditions menées par vos rapporteurs ont mis en exergue l'absence d'économies liées au transfert des collèges aux régions. Notre collègue Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis de la commission de la culture, a d'ailleurs confirmé qu'aucune étude ou évaluation ne permettait de conclure à des économies d'échelle substantielles et à un renforcement de l'articulation entre les deux cycles de l'enseignement secondaire liées à un tel transfert. Le transfert d'une mission opérationnelle aux régions pourrait fragiliser l'exercice de leurs missions stratégiques et donc, dénaturer leur vocation prioritaire sur la stratégie, le développement économique, la planification et l'innovation.

Par ailleurs, votre commission a estimé que le transfert des personnels départementaux relevant des collèges se révélerait coûteux pour les régions, en raison des différences de régime indemnitaire qui, selon les éléments recueillis par vos rapporteurs, s'avère plus favorable pour les personnels des régions que celui des agents des départements.

En outre, le transfert des collèges aux régions soulève des questions de cohérence avec les orientations mises en place par le ministère de l'Éducation nationale, qui cherche un rapprochement entre l'école primaire et le collège, afin de consolider l'apprentissage des savoirs fondamentaux. Ainsi, le rapprochement des collèges et des lycées s'oppose à cet objectif sans pour autant se justifier par une économie d'échelle importante.

Enfin, confier la gestion des 5 274 collèges et 2 608 lycées à un même niveau de collectivités territoriales posera nécessairement la question de la représentation du conseil régional au sein des conseils d'administration, rendue difficile en raison du périmètre étendu des nouvelles régions et du faible nombre de conseillers régionaux pour y faire face.

C'est pourquoi votre commission a adopté huit **amendements de suppression** du présent article, à l'initiative de ses rapporteurs, Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis de la commission de la culture, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Grand, Christian Favier, Michel Mercier, Georges Labazée et Didier Marie.

Votre commission a **supprimé** l'article 12.

Article 12 bis (nouveau)

(Articles L. 2223-40 et L. 2223-40-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Création de schémas régionaux des crématoriums

Le présent article additionnel vise à instaurer des schémas régionaux destinés à organiser l'offre locale en matière de crématoriums.

Issu d'un **amendement** de notre collègue Jean-Pierre Sueur, il reprend exactement le texte de sa proposition de loi, tel qu'il avait été adopté par notre assemblée, le 27 mai dernier.

Comme le rapporteur de votre commission sur cette proposition de loi, notre collègue Jean-René Lecerf, l'avait alors relevé, ce texte s'inscrit dans le même mouvement que les précédentes propositions de loi relatives à la législation funéraire, adoptées par le Sénat^{74(*)}. Il s'agit d'organiser l'offre cinéraire afin de répondre convenablement à l'essor, dans notre pays, de la crémation.

La nécessité d'une meilleure régulation des implantations de crématoriums ne fait, à cet égard, pas de doute : comme notre collègue l'a souligné dans son rapport, certains territoires en sont totalement dépourvus (le Cantal, la Lozère, la Haute-Marne et le Territoire de Belfort), d'autres, au contraire, en possèdent plus que nécessaire, certains crématoriums, distants de moins de 20 km, se livrant à une concurrence délétère, comme en Moselle, en Isère ou en Seine-et-Marne.

L'inadéquation de cette offre avec les besoins réels de la population est coûteuse pour nos citoyens, puisque le prix de la redevance s'en trouve renchéri, comme pour les collectivités elles-mêmes, puisque si l'équipement n'est pas rentable, le délégataire peut en abandonner la gestion et la rendre à la commune ou à l'intercommunalité compétente.

La proposition de loi adoptée par le Sénat vise à mieux adapter l'offre aux besoins, en établissant un schéma régional, dont l'élaboration serait confiée aux préfets, après consultation du conseil régional, du conseil national des opérateurs funéraires et des organes délibérants des communes de plus de 2 000 habitants et des intercommunalités compétentes en matière de crématoriums.

Actuellement, un projet d'extension ou de création d'un crématorium ne peut être engagé que si le préfet l'autorise expressément, après enquête publique (article L. 2223-40 du CGCT). La

proposition de loi tend à subordonner la délivrance de cette autorisation à la compatibilité du projet avec les prescriptions du schéma régional.

Les premiers schémas seraient arrêtés dans un délai de deux ans, avant d'être révisés une première fois au bout de trois ans, puis tous les six ans ensuite.

Compte tenu de l'intérêt qui s'attache à une meilleure organisation de l'offre de crématorium, votre commission des lois a regretté que cette proposition de loi n'aie pas encore été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Elle a estimé, sur la base des travaux antérieurs qu'elle a conduits sur la question, que l'adoption d'un tel schéma dans le cadre du présent texte était opportune.

Votre commission a adopté l'article additionnel 12 *bis* **ainsi rédigé.**

Article 13 (art. L. 4421-1, L. 4222-9-2 [nouveau], L. 4422-10, L. 4422-18, L. 4422-31, L. 4423-1 et L. 4425--9 du code général des collectivités territoriales et art. L. 380 du code électoral) - Ajustements au statut de la Collectivité territoriale de Corse

L'article 13 modifie les dispositions régissant la Collectivité territoriale de Corse dans l'objectif affiché d'améliorer le fonctionnement de ses institutions.

La Collectivité - rappelons-le - est dotée, sur le fondement de l'article 72 de la Constitution, d'un statut spécifique résultant, en dernier lieu, de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002.

Les ajustements proposés par l'article 13 s'appuient sur les propositions formulées par le rapport, adopté en septembre 2013, de la commission des compétences législatives et réglementaires de l'Assemblée de Corse, pour remédier aux limites statutaires qu'elle a identifiées.

1 - Simplifier l'application des lois à la collectivité territoriale

Aujourd'hui, en vertu de l'article L. 4421-1 du code général des collectivités territoriales, seuls s'appliquent de droit à la Collectivité de Corse le droit commun des régions codifié dans le code général des collectivités territoriales, les lois du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions et du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, en tant qu'ils ne sont pas contraires aux dispositions spécifiques la régissant.

Pour le reste, le législateur doit mentionner expressément la Corse pour que les textes adoptés lui soient applicables.

Pour simplifier l'application des lois, l'article 13 propose de rendre applicable à la Collectivité territoriale l'ensemble des dispositions non contraires relatives aux régions. Dès lors, il ne serait plus nécessaire d'en préciser explicitement l'application à la Corse.

2 - Modifier la liste des délégations à la commission permanente en cours de mandat

Dans un deuxième volet destiné à faciliter les relations entre l'Assemblée de Corse et le conseil exécutif, deux mesures sont proposées à cette fin :

- instituer le droit, pour le président du conseil exécutif, d'assister, sans voix délibérative, aux réunions de la commission permanente ;
- permettre à l'Assemblée de modifier, au cours de son mandat, la liste des compétences qu'elle a déléguées à sa commission permanente.

Ces deux points s'appuient sur les modifications avancées par la commission des compétences législatives et réglementaires de l'Assemblée de Corse parmi un ensemble de mesures plus ambitieuses présentées pour « *mieux formaliser l'organisation duale de la collectivité territoriale de Corse, en levant les ambiguïtés du statut et en comblant ses lacunes, tout en confortant l'équilibre et la stabilité de l'institution* ».

3 - Instituer un droit d'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée

L'article 13 institue le droit, pour un cinquième des conseillers à l'Assemblée de Corse, de faire inscrire une question à son ordre du jour.

Aujourd'hui, les dates et l'ordre du jour des séances sont arrêtées par le président après consultation des membres de la commission permanente^{75(*)}.

Cette disposition, selon le Gouvernement, « *permettra ainsi une meilleure expression du pluralisme politique au sein de l'Assemblée de Corse sans obérer son fonctionnement* »^{76(*)}.

4 - Permettre aux conseillers exécutifs de réintégrer leur siège à l'Assemblée

L'article 13 introduit une innovation dans le statut de la collectivité de Corse.

En cas d'adoption d'une motion de défiance par laquelle l'Assemblée met en cause la responsabilité du conseil exécutif ou de démission collective du président et des membres du conseil exécutif, ceux-ci réintégreraient leur siège de conseiller à l'Assemblée à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la fin de leurs fonctions.

Les suivants de liste qui les avaient entre temps remplacés seraient alors replacés en tête des candidats non élus de leurs listes respectives.

La rédaction de l'article L. 4422-18 du code général des collectivités territoriales qui régit le statut des membres du conseil exécutif est modifié en conséquence.

Actuellement, le conseiller à l'Assemblée élu au conseil exécutif dispose d'un délai d'un mois pour choisir entre ce mandat et cette fonction. À défaut, il est démis d'office de son mandat de conseiller à l'Assemblée.

Aux termes de l'article 13 du projet de loi, s'il n'a pas opté dans le délai imparti, il sera simplement réputé avoir choisi la fonction de conseiller exécutif, ce qui lui permettra de retrouver, le cas échéant (vote d'une motion de défiance ou démission collective), son mandat à l'Assemblée.

5 - Encadrer le vote d'une motion de défiance

Il est proposé de limiter à un le nombre de motions de défiance que peut signer un conseiller à l'Assemblée par année civile

Aujourd'hui, ce droit n'est pas limité.

Rappelons que la motion qui, outre ses motifs, doit mentionner la liste des noms des candidats aux fonctions de président et de conseillers exécutifs au cas de son adoption, doit être signée par un tiers des conseillers à l'Assemblée.

Pour finir, il convient de souligner que les actes du président du conseil exécutif sont qualifiés, aux termes de l'article 13, d'arrêtés délibérés au sein du conseil exécutif.

6 - Préserver la stabilité de l'institution

La commission des lois, sur la proposition de ses rapporteurs, a approuvé l'objectif poursuivi par l'article 13 sans en retenir toutes les novations.

La plupart d'entre elles lui paraissent de nature à « *fluidifier le fonctionnement institutionnel de la Corse* », à commencer par la détermination des lois qui lui sont applicables.

En revanche, le dispositif de retour à l'Assemblée des conseillers exécutifs démis ou ayant collectivement démissionné, ne lui semble pas contribuer au but affiché.

Certes, il s'inspire de mécanismes existants, à commencer par celui de l'article 25 de la Constitution qui organise, à l'issue de leurs fonctions gouvernementales, le retour dans leur assemblée des parlementaires qui ont accepté des fonctions gouvernementales.

De même, les lois organiques n° 99-201 du 19 mars 1999 et 2004-192 du 27 février 2004 prévoient des mesures analogues pour les membres du Congrès de la Nouvelle-Calédonie et de l'Assemblée de la Polynésie française.

Le système proposé par l'article 13 se distingue cependant de ces différents dispositifs en ce qu'il n'institue pas un droit personnel du conseiller exécutif mais un droit attribué collégalement au conseil, qui ne joue donc que dans ce cadre collectif.

À ce titre, il est source d'instabilité, seul le départ de l'ensemble de l'instance déclenchant sa mise en oeuvre.

C'est pourquoi, suivant ses rapporteurs, la commission des lois a rejeté le mécanisme proposé.

Elle a, en conséquence, supprimé la coordination effectuée à l'article L. 380 du code électoral qui régit le remplacement des conseillers à l'Assemblée de Corse.

Votre commission a adopté l'article 13 **ainsi modifié**.

* ¹⁵ *Rapport n° 580 (2012-2013) de M. René Vandierendonck, au nom de la commission des lois.*

* ¹⁶ *Rapport n° 264 (2009-2010) fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault.*

* ¹⁷ *Conseil constitutionnel, DC n° 2010-618 du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales.*

* ¹⁸ CE, 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Baroeul*.

* ¹⁹ *Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 sur la loi relative à la Corse.*

* ²⁰ *Avis n° 387.095, Assemblée générale (section de l'intérieur), 15 novembre 2012, Demande d'avis du ministre de l'intérieur et ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique sur les conditions d'exercice, par les collectivités territoriales, du pouvoir réglementaire qu'elles tiennent de l'article 72 de la Constitution.*

* ²¹ *Décision n° 2012-238 QPC du 20 avril 2012.*

* ²² *Décision n° 84-185 DC du 18 janvier 1985, loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales.*

* ²³ *Article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales.*

* ²⁴ *Décision n° 2011-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse, considérant 14.*

* ²⁵ *Le dossier législatif de cette loi est consultable à l'adresse suivante :*

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl03-004.html>

* ²⁶ *L'étude d'impact rappelle que, lors de la discussion de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales*

* ²⁷ *Article L. 1511-3 du code pour les communes et intercommunalités, article L. 1511-8 pour toutes les collectivités (aide à l'installation des professionnels de santé), titre V du livre II de la deuxième partie pour les communes et titre III du livre II de la troisième partie pour les départements.*

* ²⁸ *Le rapport de la chambre est consultable à l'adresse suivante :*

<https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Association-Agence-pour-le-Developpement-Economique-de-l-agglomeration-rouennaise-ADEAR-Rouen-Seine-Maritime>.

* ²⁹ *Le rapport de la chambre est consultable à l'adresse suivante :*

<https://www.ccomptes.fr/Presse/Communiqués-de-presse/Enquête-sur-les-politiques-locales-d-aides-économiques-aux-entreprises-et-de-développement-économique-sur-le-territoire-du-Pays-Yon-et-Vie-Vendée-a-partir-de-l-exercice-2007>.

* ³⁰ Le rapport de la chambre est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Agence-de-développement-économique-du-pays-de-Lorient-AudeLor-Lorient>.

* ³¹ Le rapport de la chambre est consultable à l'adresse suivante :

<https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Comité-d-action-économique-Rumilly-Alby-développement-74-rapport-d-observations-definitives-2014>.

* ³² La métropole de Marseille exerce les compétences économiques des métropoles de droit commun.

* ³³ Au 1^{er} janvier 2015, Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse seront des métropoles de droit et Brest et Montpellier seront des métropoles sur demande des communautés urbaines.

* ³⁴ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-aides-des-collectivités-territoriales-au-développement>.

* ³⁵ Article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

* ³⁶ Sont visés les organismes visés au 4 de l'article 238 bis du code général des impôts ayant pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprises et les organismes visés au 1 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier qui participent à la création d'entreprises.

* ³⁷ En l'état du droit comme du projet de loi, les trois niveaux de collectivités conserverait la faculté de subventionner les petites salles de cinéma.

* ³⁸ Les conditions de participation de la région au capital d'une société de financement sont explicitées à l'article L. 4253-3 du code général des collectivités territoriales.

* ³⁹ Articles L. 3231-6 et L. 3231-7, par exemple, pour les départements.

* ⁴⁰ Cette circulaire est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000810764&dateTexte=&categorieLien=id>.

* ⁴¹ Articles L. 3641-1 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales. L'article L. 5217-2 est applicable à la métropole à statut particulier de Marseille.

* ⁴² Tel qu'il est actuellement conçu, ce dispositif résulte de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Il existait déjà auparavant et a donné lieu à une jurisprudence administrative précise sur les conventions signées entre la collectivité et l'État, en particulier sur la description exacte du régime d'aides dont la mise en place est envisagée.

* ⁴³ Une circulaire du ministre de l'intérieur du 3 juillet 2006 a précisé que le recours à ce dispositif ne devait pas être systématique, au risque de vider de sa portée le rôle de chef de file de la région en matière d'interventions économiques. Cette circulaire est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.interieur.gouv.fr/Publications/Textes-officiels/Circulaires/2006/MCTB0600060C>.

* ⁴⁴ Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat.

* ⁴⁵ Rapport d'information n° 471 (2008-2009) de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, « Faire confiance à l'intelligence territoriale », fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales.

* ⁴⁶ Les déchets assimilés aux déchets ménagers sont des déchets de même composition, non dangereux mais provenant des activités économiques de l'artisanat, des commerces ou des petites industries.

* ⁴⁷ Rapport public thématique de la Cour des comptes, « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés », septembre 2011, pages 22 à 24.

* ⁴⁸ Rapport de M. Eric Doligé remis au président de la République, mission parlementaire sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales, juin 2011.

* ⁴⁹ *Rapport d'information n° 323 (2013-2014) de MM. Jean Germain et Pierre Jarlier, fait au nom de la commission des finances, « Enlèvement des ordures ménagères et tarification incitative : laisser le choix aux collectivités ». Le rapport est disponible à cette adresse :*

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-323-notice.html>.

* ⁵⁰ *Communication de MM. Jean Germain et Pierre Jarlier. Le compte-rendu de la commission des finances du 29 janvier 2014 est disponible à cette adresse :*

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20140127/fin.html#toc10>.

* ⁵¹ *Cour des comptes, rapport public thématique, « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés », septembre 2011.*

* ⁵² *Cour des comptes, rapport public annuel, tome II, chapitre 2, février 2014.*

* ⁵³ *Audition d'entreprises de travaux et de services, partenaires des collectivités territoriales, jeudi 20 novembre 2014.*

Le compte-rendu est disponible à cette adresse :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141117/lois.html#toc17>

* ⁵⁴ *Les déchets non inertes et non dangereux sont le bois, les métaux, le plastique et le plâtre. Ce sont des déchets minéraux pollués qui se décomposent, brûlent et produisent une réaction physique ou chimique.*

* ⁵⁵ *Art. L. 4424-9 à L. 4424-15-1 du code général des collectivités territoriales.*

* ⁵⁶ *Art. L. 122-4 du code de l'urbanisme.*

* ⁵⁷ *Rapport n° 1 (2013-2014) de MM. François Pillet, René Vandierendonck, Yvon Collin et Philippe Dallier, « Les outils fonciers des collectivités locales : comment renforcer des dispositifs encore trop méconnus ? », fait au nom du groupe de travail de la commission des finances et de la commission des lois.*

* ⁵⁸ *Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, économie, enseignement supérieur et recherche, tourisme, transports, etc.*

* ⁵⁹ *Schéma régional de cohérence écologique, schéma régional climat air énergie, stratégie de cohérence régionale pour l'aménagement numérique, schéma régional du haut débit, etc.*

* ⁶⁰ *Rapport d'information n° 319 (2011-2012) de M. Yves Krattinger, « Les transports publics locaux en France : mettre les collectivités territoriales sur la bonne voie », fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.*

* ⁶¹ *Cour des comptes, rapport public annuel 2012, « Bilan de la décentralisation routière ».*

* ⁶² *Cour des comptes, rapport public thématique, « Les aéroports français face aux mutations du transport aérien », 2008.*

* ⁶³ *L'article 105 de la loi de démocratie de proximité du 27 février 2002 prévoyait une expérimentation d'un an pour « renforcer le rôle des collectivités territoriales dans le développement des aéroports. (...) L'État transfère aux collectivités territoriales qui en font la demande ses compétences pour aménager, entretenir et exploiter (...) les aéroports civils ».*

* ⁶⁴ *Par la suite, l'article 7 de la loi du 20 avril 2005 a permis aux chambres de commerce et de l'industrie de créer des sociétés aéroportuaires au capital réservé aux personnes publiques.*

* ⁶⁵ *L'article R. 211-1 du code de l'aviation civile définit la notion d'aéroport comme « tout terrain ou plan d'eau spécialement aménagé pour l'atterrissage, le décollage et les manoeuvres d'aéronefs y compris les installations annexes qu'il peut comporter pour les besoins du trafic et le service des aéronefs ».*

* ⁶⁶ *Les aéroports exclus du processus de décentralisation ont été listés par le décret n°2005-1070 du 24 août 2005.*

* ⁶⁷ *La loi du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié a repoussé la date limite du 1^{er} janvier 2007 au 1^{er} mars 2007 en raison du retard constaté dans la signature des conventions.*

* ⁶⁸ *Sur ces 272 ports, la grande majorité (232) appartient à l'État tandis que les 40 ports restants appartiennent au département.*

* ⁶⁹ Dès lors qu'elle est individualisable, d'un seul tenant et sans enclave et que cette partition n'est pas de nature à nuire à la sécurité de la navigation.

* ⁷⁰ Article L. 216-4 du code de l'éducation.

* ⁷¹ « Les relations entre l'État et les collectivités locales », Rapport du groupe de travail présidé par M. Alain Lambert, décembre 2007.

* ⁷² Cour des comptes, « La conduite par l'État de la décentralisation », rapport public thématique, octobre 2009.

* ⁷³ Rapport d'information n° 1153 (treizième législature), présenté par MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par M. Jean-Luc Warsmann, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur la clarification des compétences des collectivités territoriales.

* ⁷⁴ Rapport n° 545 (2013-2014) de M. Jean-René Lecerf, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 mai 2014 (www.senat.fr/rap/113-545/113-545.html).

* ⁷⁵ Cf. article L. 4422-10, alinéa 2, du code général des collectivités territoriales

* ⁷⁶ Cf. étude d'impact du projet de loi n° 636 (2013-2014)

TITRE II - DES INTERCOMMUNALITÉS RENFORCÉES

Les dispositions contenues dans le titre II visent, d'une part, à renforcer l'intégration communautaire, et d'autre part, à élargir le transfert de compétences départementales aux métropoles.

CHAPITRE IER - DES REGROUPEMENTS COMMUNAUX

Les articles 14 à 22 visent à poursuivre la rationalisation de l'intercommunalité et à renforcer l'intégration communautaire notamment par l'élargissement du champ des compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération.

L'objet principal de cet article est de relever le seuil minimal de constitution d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de 5 000 à 20 000 habitants.

Les schémas départementaux de coopération intercommunale devront être révisés, en conséquence, avant le 31 décembre 2015.

Il détaille ensuite les secteurs prioritaires pour la réduction des syndicats mixtes et de communes.

1 - L'élargissement des périmètres intercommunaux

La taille minimale des EPCI à fiscalité propre a été fixée à 5 000 habitants par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

Cependant, ce principe est atténué par un certain nombre de tempéraments pour tenir compte de la diversité des territoires : d'une part, les intercommunalités qui comportent des zones de montagne en sont exemptées ; d'autre part, le préfet dispose du pouvoir d'y déroger « *pour tenir compte des caractéristiques géographiques particulières de certains espaces* ».

Ces exceptions ne sont pas remises en cause par le projet de loi qui, en relevant notablement à 20 000 habitants la population minimale des intercommunalités, vise à « *disposer au 1^{er} janvier 2017 d'intercommunalités dont la taille correspondra aux réalités vécues et qui posséderont les moyens nécessaires pour offrir aux populations le niveau de service auquel celles-ci aspirent^{77(*)}* ».

Le bilan du dispositif de rationalisation de 2010

L'étude d'impact mesure les effets des principes de rationalisation de la carte intercommunale fixés par la loi du 16 décembre 2010 :

- entre 2010 et le 1^{er} janvier 2014, date de la mise en place des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), le nombre total d'EPCI à fiscalité propre a diminué de 466 unités ;
- très normalement l'effectif des communautés de communes s'est réduit de 506 (1 903 contre 2 409 en 2010) alors que les communautés d'agglomération aujourd'hui au nombre de 222 étaient de 181 en 2010 (+ 41).

Parallèlement, la population totale moyenne des groupements à fiscalité propre s'est mécaniquement accrue : près de 29 000 habitants au 1^{er} janvier 2014 contre 23 000 habitants

au début de l'année 2012.

« 29 % des EPCI à fiscalité propre regroupent aujourd'hui plus de 20 000 habitants, 58 % plus de 10 000 habitants et seuls 13 % sont composés de moins de 5 000 habitants ».

En élargissant le périmètre des intercommunalités, le Gouvernement entend mieux assurer leur concordance avec les bassins de vie^{78(*)} qui, en moyenne en métropole, comptent 38 000 résidents mais s'échelonnent de 20 100 habitants dans le Limousin jusqu'à 70 800 habitants dans le Nord-Pas-de-Calais^{79(*)}. Mais la liste des bassins de vie fait apparaître des disparités importantes : leur superficie s'échelonne en effet de 2,38 à 49 006,9 km², leur population de 1 868 à 10 677 924 habitants.

1 507 communautés de communes sont potentiellement concernées par cette réforme puisqu'au 1^{er} janvier 2014, elles réunissaient moins de 20 000 habitants, soit :

- 4 de moins de 700 habitants ;
- 8 de 700 à 999 habitants ;
- 43 de 1 000 à 1 999 habitants ;
- 231 de 2 000 à 4 999 habitants ;
- 628 de 5 000 à 9 999 habitants ;
- 593 de 10 000 à 19 999 habitants.

Selon les éléments recueillis par votre rapporteur auprès de la direction générale des collectivités locales, 185 des 286 intercommunalités de moins de 5 000 habitants sont situées en zone de montagne. Le nombre de dérogations préfectorales s'élève donc à 101.

2 - La réduction du nombre des structures syndicales

L'article 14 du projet de loi réaffirme un autre principe, présidant à la rationalisation des intercommunalités, prôné par la loi du 16 décembre 2010 de supprimer les syndicats de communes et les syndicats mixtes qui constitueraient des doubles emplois avec les EPCI à fiscalité propre.

Comme le résumait notre collègue Alain Richard, rapporteur de la loi du 29 février 2012, « *en d'autres termes, le schéma est chargé de contribuer à la dissolution des syndicats dont les compétences peuvent être reprises par un autre groupement*^{80(*)} ».

De fait, le nombre des structures syndicales s'est sensiblement réduit depuis quatre ans, de 4 % en 2010 et 2011, de 10 % en 2012 et 2013, affectant essentiellement les syndicats à vocation unique (SIVU) d'après l'étude d'impact du présent projet de loi qui, cependant, relève des situations contrastées selon les territoires :

« (...) on note un fort déséquilibre entre les départements dans l'utilisation de l'outil syndical. C'est notamment le cas pour les syndicats en matière scolaire ou en matière d'eau. (...) On note ainsi un très fort émiettement de ces structures dont la taille est souvent inférieure à celle d'un EPCI à fiscalité propre et de très grandes disparités dans leur répartition géographique qu'aucune raison autre qu'historique ne vient justifier. (...) certains départements ont déjà lancé un travail de rationalisation de ces structures. On ne compte, par exemple, plus aucun syndicat à vocation scolaire dans les départements de la Vendée et du Cantal tandis que les départements du Nord et de Charente-Maritime ne comptent plus de syndicat de communes compétent en matière d'adduction d'eau.

Certains départements font ainsi un usage extensif des syndicats tandis que d'autres départements ont résolument fait le choix d'un développement des EPCI à fiscalité propre comme intercommunalités de projet pour porter ces compétences.

Ces pratiques différenciées selon les départements sont encore plus sensibles s'agissant des compétences en matière d'électricité et de gaz ».

Sur ce constat, l'article 14 du projet de loi réaffirme le principe porté par la loi du 16 décembre 2010 en visant expressément et particulièrement les domaines des infrastructures qui nécessitent d'importants investissements : eau potable, assainissement, déchets, gaz, électricité et transports, même si l'objectif de réduction du nombre des syndicats reste applicable aux autres secteurs.

3 - Le délai d'adoption des nouveaux schémas

L'article 14 prévoit la révision des schémas départementaux de la coopération intercommunale pour intégrer les modifications proposées durant l'année 2015. Ils devront

être arrêtés avant le 31 décembre 2015 à l'exception de ceux des départements de la région Île-de-France.

En effet, la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, dans le cadre d'un schéma régional, a introduit deux modifications majeures les concernant :

- d'une part, les schémas de la grande couronne (Essonne, Seine-et-Marne, Val d'Oise et Yvelines) sont en cours de refonte, dans le cadre d'un schéma régional, pour tenir compte de la taille minimale fixée aux intercommunalités de ces quatre départements qui devront désormais réunir au moins 200 000 habitants.

Ils doivent être arrêtés avant le 28 février 2015 et mis en oeuvre avant le 31 décembre suivant^{81(*)} ;

- d'autre part, l'article 12 de ladite loi crée au 1^{er} janvier 2016 un EPCI à fiscalité propre regroupant notamment Paris et les communes des départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) : la métropole du Grand Paris.

C'est pourquoi l'article 14 du projet de loi supprime dans le code général des collectivités territoriales la dérogation à la couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre, introduite en 2010, au profit des communes de Paris et des quatre départements de la petite couronne francilienne de même que leur exemption du principe de continuité territoriale des périmètres intercommunaux.

4 - La clarification de la procédure de révision des schémas

Enfin, l'article 14 simplifie la mise en oeuvre de la procédure de révision sexennale des schémas départementaux de la coopération intercommunale.

Il reprend le principe analogue prévu par la loi du 16 décembre 2010, lequel avait été modifié par la loi du 29 février 2012 pour avancer la date de première révision des schémas, qui devait intervenir en 2015.

Il s'agissait, selon le député Jacques Pélissard, alors président de l'association des maires de France, de tenir compte des réalités locales et donc de parachever les schémas départementaux de coopération intercommunale après les élections municipales de 2014.

En conséquence, le législateur a décidé de prévoir une première révision des schémas au cours de l'année suivant le renouvellement des conseils municipaux des 23 et 30 mars 2014 puis une révision tous les six ans au moins à compter de la présentation du projet de schéma révisé à la commission départementale de la coopération intercommunale qui pourrait l'initier concurremment avec le préfet.

Aux termes de l'article 14 du projet de loi, une refonte des schémas doit intervenir avant le 31 décembre 2015.

La révision sexennale prendrait place ensuite.

5 - Renforcer la pertinence des périmètres intercommunaux sans méconnaître les caractéristiques locales

Pour vos rapporteurs, le seuil de 20 000 habitants apparaît de nature à provoquer des effets contraires à l'objectif poursuivi.

Ce critère est vicié par le cadre, aujourd'hui bouleversé, dans lequel il a été conçu : la suppression alors annoncée des conseils généraux impliquait de retrouver un échelon intermédiaire suffisamment puissant pour exercer une partie des compétences départementales.

Si ce projet pouvait correspondre aux grandes agglomérations, il était manifestement inadapté aux territoires peu peuplés.

Plus largement, le dispositif proposé présente deux difficultés majeures :

a) le critère démographique qui conduirait, dans certains départements, à créer des EPCIFP rassemblant plus d'une centaine des communes

Les difficultés en résultant ont été précisément résumées, lors du déplacement de votre commission à Chartres le 17 novembre 2014, par M. Xavier Nicolas, vice-président du conseil général d'Eure-et-Loir, maire de Senonches, président de la communauté de communes du Perche Senonchois.

Les territoires sont à la fois « des hommes et des kilomètres ». Il convient donc de tenir compte de leur diversité pour en arrêter le seuil minimal. Il notait que dans son département

d'Eure-et-Loir, le périmètre intercommunal pourrait s'étendre jusqu'à 40 km avant de réunir 20 000 habitants. La constitution de grandes intercommunalités affaiblirait la proximité.

Il soulignait aussi que la situation des petites villes - bassins de vie diffère selon qu'elles sont ou non situées dans une agglomération importante : dans le premier cas, elles peuvent s'appuyer sur les services de celles-ci ; dans le cas contraire, elles doivent se doter d'équipements structurants nécessaires à la population sans bénéficier d'un niveau comparable de ressources.

b) la refonte dès 2015 des cartes intercommunales mises en place au 1^{er} janvier 2014

Ce seuil de 20 000 habitants suppose de nouvelles fusions d'intercommunalités pour y parvenir. Or, nombre de ces communautés résultent elles-mêmes de regroupements opérés par l'effet de la loi du 16 décembre 2010, qu'il convient de consolider avant de les élargir. Le processus de fusion est une opération délicate dont le succès repose sur la cohérence du projet commun, l'ajustement des compétences des EPCI fusionnés et la solidité de l'« *affectio societatis* » à construire.

Tout en fragilisant les intercommunalités, le relèvement brutal du seuil démographique risque, selon vos rapporteurs, de conduire, dans de nombreux cas, à la création de syndicats qui exerceraient les compétences non reprises par le nouvel EPCI. Le processus de fusion pourra regrouper des EPCI diversement intégrés : les compétences supplémentaires transférées par les communes de l'un d'entre eux ne seront pas nécessairement reprises par le nouvel établissement qui pourra, selon la décision de l'ensemble des communes membres, se constituer autour des seuls blocs communs à toutes. Il faudra donc régler le sort des compétences « orphelines », le plus souvent au moyen de la création d'un syndicat.

Il s'agit donc d'un effet paradoxal du projet d'élargir les périmètres intercommunaux alors que, dans le même temps, l'article 14 prône la réduction du nombre de structures syndicales.

Il ne faut pas non plus mésestimer ses conséquences en matière de gouvernance des communautés : d'une part, dans des territoires de faible densité, le respect de la condition imposera de regrouper plusieurs dizaines de communes, ce qui conduira à composer des organes délibérants « pléthoriques », et donc à complexifier le processus de décision par la multiplication des spécificités communales à fédérer ; d'autre part, l'extension des périmètres intercommunaux est peu propice à une gestion de proximité des services et équipements répondant aux attentes des administrés.

Certes, l'article 14 maintient les mécanismes dérogatoires retenus en 2010 mais la multiplication des dérogations affaiblirait le principe proclamé sans optimiser les intercommunalités.

Il semble préférable de renoncer à des bouleversements contreproductifs et d'ouvrir une nouvelle étape de la rationalisation des cartes intercommunales, qui permettrait de renforcer l'intégration communautaire en la consolidant. Après seulement, le législateur pourrait décider de franchir un nouveau pas dans l'élargissement des périmètres intercommunaux.

Dans cet esprit, la commission des lois a adopté plusieurs **amendements** présentés par ses rapporteurs :

- elle a supprimé le relèvement de 5 000 à 20 000 habitants du seuil de création d'un EPCIFP ;
- elle a souhaité poursuivre la démarche entreprise en 2010 en ouvrant une nouvelle phase de rationalisation alors que le processus d'achèvement des cartes est acquis.

C'est pourquoi elle a renforcé les orientations fixées au schéma départemental en visant, cette fois, la cohérence des périmètres intercommunaux au regard des unités urbaines, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale et non plus seulement son amélioration.

Dans le même esprit, elle a retenu le principe de suppression des syndicats au regard des doubles emplois avec des EPCIFP.

Ces deux modifications devraient permettre de poursuivre, d'une part, la constitution des communautés sur des territoires encore plus cohérents et, d'autre part, de dissoudre des structures concurrentes des EPCIFP en optimisant les compétences exercées par ces derniers.

En revanche, la liste des domaines d'intervention dans lesquels l'effort de suppression des syndicats devrait être particulièrement marqué a été supprimée en raison de son caractère non normatif et de son effet non contraignant.

Enfin, outre deux clarifications rédactionnelles, la clause de revoyure destinée à réviser les schémas départementaux de coopération intercommunale a été reportée d'un an afin de permettre la stabilisation des nouveaux EPCIFP mis en place au 1^{er} janvier 2014.

Les schémas devront donc être arrêtés avant le 31 décembre 2016.

Votre commission a adopté l'article 14 **ainsi modifié**.

Article 14 bis (nouveau) (art. L. 1424-42 et L. 1424-49 du code général des collectivités territoriales) - Participation aux interventions du bataillon des marins-pompiers de Marseille et de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris en-dehors de leurs missions de service public

Par l'adoption d'un **amendement** de nos collègues Bruno Gilles, Jean-Claude Gaudin et Pierre Charon, la commission des lois a inséré un nouvel article 14 *bis* destiné à aligner le régime applicable du bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM) et de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) sur celui des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

L'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales autorise les SDIS à demander aux personnes bénéficiaires des interventions qui ne se rattachent pas directement à leurs missions de service public une participation aux frais dans les conditions fixées par leur conseil d'administration.

Cette disposition n'a pas été expressément étendue au BMPM non plus qu'à la BSPP. C'est pourquoi, par une interprétation littérale de l'article L. 1424-42, un jugement du tribunal administratif, confirmé en appel par la cour administrative de Marseille le 12 mai dernier, a annulé la délibération du conseil municipal de Marseille du 8 février 2010 en ce qu'elle prévoyait la facturation aux sociétés de maintenance d'ascenseurs des interventions du bataillon en leur lieu et place.

Notre collègue Catherine Troendlé, relevant cette incohérence dans son avis sur les crédits de la sécurité civile pour 2014^{82(*)}, souligne que les interventions liées aux ascenseurs étaient au nombre de 2 600 en 2012, un coût global non négligeable pour le BMPM.

L'application du mécanisme de l'article L. 1424-42 aux deux formations de Marseille et Paris permettra de régler, en équité, cette difficulté.

Votre commission a adopté l'article 14 *bis* (nouveau) **ainsi rédigé**.

Article 15 - Dispositif temporaire de refonte de la carte des intercommunalités à fiscalité propre

S'inscrivant dans le cadre fixé par le précédent article 14, l'article 15 prévoit une procédure temporaire dérogatoire de mise en oeuvre des schémas départementaux de la coopération intercommunale.

Ce dispositif, à l'instar de l'article 11 de la loi du 27 janvier 2014 pour la mise en oeuvre du nouveau schéma régional de la grande couronne parisienne qu'il institue, reprend l'économie

générale de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010, destiné à achever et à rationaliser les cartes des EPCI à fiscalité propre dans l'ensemble des départements hors Paris et la petite couronne.

Notons que l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 qui a épuisé ses effets au 1^{er} juin 2013, est abrogé.

1 - Le calendrier de la mise en oeuvre des SDCI

Les projets préfectoraux de création, de modification de périmètre, ou de fusion d'établissements, devraient être arrêtés au plus tard au 30 avril 2016.

La commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) disposerait ensuite de trois mois à compter de sa saisine pour se prononcer sur un projet ne figurant pas dans le schéma.

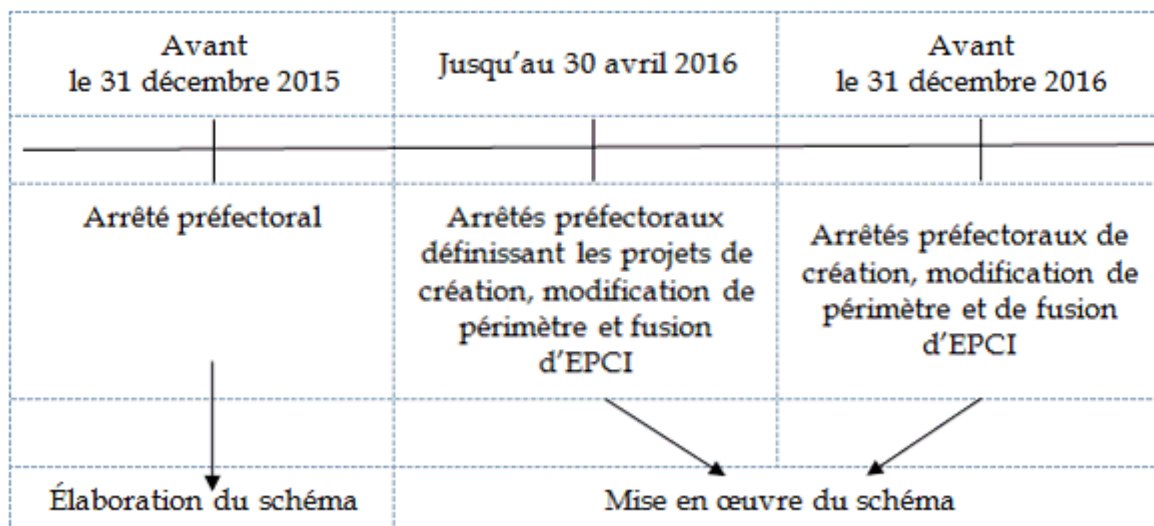
Le même délai serait ouvert aux communes et EPCI à fiscalité propre à compter de la notification de l'arrêté au maire ou au président de l'établissement.

À défaut de leur accord, la CDCI, de nouveau saisie de l'arrêté préfectoral, disposerait d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer.

L'article 15 prévoit, comme auparavant la loi du 16 décembre 2010, une condition de majorité dérogatoire du droit commun de l'intercommunalité^{83(*)} : l'accord des communes est recueilli à la moitié au moins des conseils municipaux intéressés représentant la moitié au moins de la population totale, y compris le conseil municipal de la commune la plus peuplée si elle constitue au moins le tiers de la population totale.

Enfin, les projets de création, de modification de périmètre et de fusion d'EPCI seraient arrêtés par les préfets de département concernés avant le 31 décembre 2016.

Calendrier d'élaboration et de mise en oeuvre des SDCI (articles 14 et 15)



2 - La composition des assemblées communautaires des nouveaux établissements

L'article 15-IV règle les modalités de composition de l'assemblée délibérante de l'intercommunalité dans le cas où les communes membres n'auraient pas statué dans les conditions du droit commun et selon les principes fixés par l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, avant la publication des arrêtés préfectoraux.

Les conseils municipaux intéressés disposeraient alors de trois mois à compter de la date de publication de l'arrêté pour déterminer le nombre et la répartition des sièges au sein de l'organe communautaire.

À défaut, le préfet arrêterait sa composition sur la base du tableau de l'article L. 5211-6-1.

La désignation des conseillers communautaires s'effectuerait dans les conditions prévues par l'article L. 5211-6-2 lorsqu'une création ou une modification du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre intervient entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux.

En conséquence du report d'un an de la clause de revoyure, opéré par votre commission à l'article 14, le calendrier de mise en œuvre de la révision de la carte des EPCI à fiscalité propre a été, par un **amendement** de ses rapporteurs, décalé d'autant.

Outre une précision rédactionnelle, votre commission a adopté l'article 15 **ainsi modifié**.

Article 15 bis (nouveau) (art. L. 122-3 du code de l'urbanisme) - Périmètre d'un schéma de cohérence territoriale au-delà d'un seul établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

Le présent article, issu de l'adoption d'un **amendement** de M. Alain Richard, vise à supprimer l'obligation d'étendre le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) au-delà du périmètre d'un seul EPCI à fiscalité propre, prévue au IV de l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme.

Votre commission a estimé que cette obligation interdisait, du fait de sa rigidité, la prise en compte des réalités géographiques et de la variété des situations. Par ailleurs, alors qu'est envisagé un mouvement d'élargissement des périmètres communautaires, cette disposition n'apparaît plus pertinente puisque les futurs EPCI pourraient ne pas coïncider avec les bassins de vie et les pôles économiques réels : ainsi, l'obligation de donner aux SCoT un périmètre différent de celui des EPCI à fiscalité propre pourrait conduire à des délimitations artificielles.

Votre commission a adopté l'article 15 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 16 - Dispositif temporaire de révision de la carte des syndicats

Réactivant le processus temporaire de l'article 61 de la loi du 16 décembre 2010 qui, parallèlement, est abrogé, l'article 16 prévoit des modalités dérogatoires temporaires pour mettre en oeuvre les prescriptions du SDCI destinées à rationaliser la carte des syndicats de communes et des syndicats mixtes fermés.

1 - Le dispositif proposé

Dès la publication du schéma départemental, le préfet propose la dissolution, la modification du périmètre et la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes y figurant.

Il peut également les proposer alors qu'elles ne sont pas prévues au schéma. Dans ce cas, il doit consulter la commission départementale de la coopération intercommunale qui peut modifier la proposition préfectorale à la majorité des deux tiers de ses membres. La commission doit se prononcer dans le délai de trois mois à compter de sa saisine. Son silence est réputé favorable.

Il est ensuite procédé à la notification du projet à toutes les parties prenantes : comité syndical, conseils municipaux et organes délibérants des établissements publics membres qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut, la délibération est réputée favorable.

L'accord des organes délibérants des membres du syndicat est recueilli à la majorité simple de la moitié au moins d'entre eux, représentant la moitié au moins de leur population totale, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population totale.

À défaut d'accord, le préfet dispose du pouvoir de dissoudre, modifier le périmètre du syndicat ou procéder à des fusions de syndicats après avoir consulté la CDCI qui peut exercer son pouvoir de modification du projet à la majorité des deux tiers de ses membres, conformément à l'article L. 5210-1-1-IV du code général des collectivités territoriales, dans le délai d'un mois à compter de sa saisine.

Calendrier de rationalisation de la carte des syndicats

Dès publication du schéma et jusqu'au 30 avril 2016	Consultations : - CDCI - membres des syndicats	Avant le 31 décembre 2016
Arrêté préfectoral sur la base : - du schéma ou, - des objectifs assignés au schéma ou, - avec l'accord de la moitié au moins des organes délibérants représentant la moitié au moins de la population totale		Arrêté préfectoral en l'absence d'accord des membres du syndicat intégrant les modifications adoptées aux deux tiers par la CDCI

Dispositions particulières prévues par l'article 16

1) Dans l'hypothèse de la **dissolution** d'un syndicat :

Le droit commun de la dissolution s'applique^{84(*)} pour régler ses conséquences :

- l'arrêté préfectoral détermine les conditions de liquidation du syndicat pour régler le sort des biens meubles et immeubles du syndicat ;

- le personnel du syndicat est réparti entre les communes membres après avis des commissions administratives paritaires ; ils doivent être nommés dans un emploi de même niveau, en tenant compte de leurs droits acquis. Les charges financières correspondantes sont

assumées par les communes attributaires.

2) En cas de **modification du périmètre** d'un **syndicat** :

- lorsque cette modification implique une extension du périmètre, l'arrêté préfectoral fixe également le nombre de délégués pour chaque commune ou établissement public intégrant le syndicat : ce nombre est déterminé par accord des organes délibérants des membres inclus dans le projet de périmètre dans les conditions de majorité qualifiée prévues par l'article 16 ; si aucun accord ne peut être réuni, chacune des collectivités dispose de deux délégués titulaires.

- l'article L. 5211-18-II du code général des collectivités territoriales s'applique pour régler le sort des biens, équipements et services publics nécessaires à l'exercice des compétences transférées, en cas d'extension du périmètre du syndicat.

- les conséquences financières et patrimoniales du retrait d'une commune membre sont réglées par délibérations concordantes de son conseil municipal et du comité syndical. À défaut d'accord, le préfet en arrête les conditions.

3) En cas de **fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes**

- l'arrêté préfectoral peut déterminer le nombre et les conditions de répartition des sièges au comité du nouveau syndicat, sous la réserve de l'accord des membres des syndicats recueilli à la majorité qualifiée prévue à l'article 16. À défaut d'accord, chaque membre du syndicat est représenté par deux délégués titulaires ;

- le nouveau syndicat exerce l'ensemble des compétences exercées par les syndicats fusionnés ;

- les dispositions de l'article L. 5212-27 du code général des collectivités territoriales sont applicables : elles déterminent la catégorie à laquelle appartient le nouveau syndicat, règlent le sort des biens, droits et obligations des établissements fusionnés et les statuts de leurs personnels, et enfin prévoient une nouvelle élection des délégués des membres du nouveau syndicat.

La commission a, par un **amendement** de ses rapporteurs, calé le calendrier de mise en oeuvre de la carte révisée des syndicats sur le report d'un an de l'établissement du schéma départemental de coopération intercommunale par le préfet. Les étapes de la procédure ont été, par coordination, reportées d'autant.

La commission a procédé par ailleurs à plusieurs précisions rédactionnelles ainsi qu'à la rectification d'une référence.

Elle a adopté l'article 16 **ainsi modifié**.

Article 17 (art. L. 5210-1-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) - Suppression des communes isolées, des enclaves et des discontinuités territoriales

Cet article remédie à l'annulation, par le Conseil constitutionnel, de la procédure fixée en 2010 pour supprimer les communes isolées. Il propose un nouveau dispositif de rattachement intercommunal de ces communes conforme au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

1 - Les dispositions censurées

En 2010, le législateur tout en procédant à l'achèvement et à la rationalisation de la carte communale, a prévu pour « l'après » une procédure destinée à en corriger les « ratés ».

À cette fin, il a introduit, au sein d'un nouvel article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales, une disposition pérenne, entrée en vigueur au 1^{er} juin 2013 à l'expiration du dispositif exceptionnel temporaire de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010.

Celle-là confie au préfet le soin de rattacher à un EPCI à fiscalité propre une commune encore isolée ou qui créerait, au sein du périmètre de l'établissement, une enclave ou une discontinuité territoriale.

L'économie du dispositif^{85(*)}

- le rattachement est opéré par arrêté préfectoral après accord de l'organe délibérant de l'EPCI de rattachement et avis de la CDCI qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer ;
- à défaut d'accord de l'établissement, le rattachement est opéré sauf opposition de la CDCI qui à la majorité des deux tiers de ses membres se prononce pour un rattachement à un autre EPCI limitrophe de la commune concernée, lequel est alors mis en oeuvre par le préfet.

Cette procédure qui impose à la commune son rattachement à un EPCI fut contestée par les communes de Thonon-les-Bains et de Saint-Ail.

Dans sa décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014, le Conseil constitutionnel a fait droit à ces requêtes en déclarant contraire à la Constitution l'article L. 5210-1-2 au motif que celui-ci portait une atteinte manifestement disproportionnée à la libre administration des communes.

À l'appui, le Conseil relève successivement qu'il ne prévoit aucune prise en compte du schéma départemental de coopération intercommunale ; « *seul un avis négatif de l'organe délibérant*

de l'établissement public (de rattachement) impose de suivre la proposition émise à la majorité qualifiée par la CDCI ; (...) aucune consultation des conseils municipaux des communes intéressées par ce rattachement et, en particulier, du conseil municipal de la commune dont le rattachement est envisagé » n'est organisée.

2 - Le nouveau dispositif proposé

La procédure prévue par l'article 17 entend « *garanti(r) le respect de la libre administration des collectivités territoriales concernées* ».

Dans cet esprit :

- l'arrêté préfectoral de rattachement doit tout d'abord tenir compte du SDCI ;
- il est notifié non seulement au président de l'EPCI de rattachement mais aussi aux maires des communes membres et au maire de la commune à rattacher à fin de consultation de leurs organes délibérants qui doivent se prononcer dans le délai de trois mois ;
- puis le projet de rattachement auquel sont joints les avis recueillis est notifié pour avis à la CDCI qui doit se prononcer dans le mois de sa saisine ;
- le projet préfectoral est ensuite mis en oeuvre sauf si la commission a retenu, à la majorité des deux tiers de ses membres, un autre rattachement, auquel procède alors le préfet.

L'article 17 règle également la composition de l'organe délibérant de l'établissement auquel est rattachée la commune isolée (nombre et répartition des sièges), qui est inscrite dans l'arrêté préfectoral de rattachement.

Votre commission l'a adopté **sans modification**.

Article 17 bis (nouveau) (art. 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014) - Report du calendrier du schéma régional de la coopération intercommunale d'Île-de-France

L'article 11 de la loi MAPTAM institue un schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) des départements de la grande couronne francilienne - Essonne, Seine-et-Marne, Val d'Oise et Yvelines - et en fixe le calendrier d'adoption et de mise en oeuvre :

- le projet de schéma doit être arrêté par le préfet avant le 28 février 2015 ;

- il est mis en oeuvre par les préfets de département avant le 1^{er} juillet 2015 ;
- la commission régionale de coopération intercommunale (CRCI) disposera ensuite de trois mois pour se prononcer sur les projets préfectoraux correspondants ;
- les communes et EPCI à fiscalité propre disposent du même délai pour exprimer leur accord à la majorité de la moitié au moins des conseils municipaux intéressés représentant la moitié au moins de la population totale, y compris celui de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population totale ;
- à défaut, la CRCI, de nouveau saisie, disposera d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer ;
- en dernier lieu, les projets de création, de modification de périmètre et de fusion d'EPCI seront arrêtés par les préfets concernés avant le 31 décembre 2015.

En adoptant un **amendement** de notre collègue Colette Mélot, votre commission des lois a décidé, dans un nouvel article, de reporter d'un an l'ensemble du calendrier afin de permettre une réflexion plus approfondie sur les contours des périmètres intercommunaux.

Votre commission a adopté l'article 17 *bis* (*nouveau*) **ainsi rédigé**.

Article 18 (art. L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales) - Élargissement du champ des compétences des communautés de communes

L'article 18 a pour objet d'élargir le champ des compétences des communautés de communes qui lui sont transférées par les communes membres tant dans le domaine obligatoire que dans le domaine optionnel.

1 - Le régime de compétences en vigueur

La communauté des communes doit exercer en lieu et place de ses communes membres des compétences relevant de deux régimes qui encadrent différemment sa liberté de choix^{86(*)}.

Les compétences transférées sont définies à la majorité qualifiée des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population totale ou l'inverse.

a) Des compétences obligatoires matériellement énumérées par la loi

Elles relèvent aujourd'hui de chacun des deux groupes suivants :

- aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;
- actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.

Pour les communautés sous le régime de la fiscalité professionnelle unique, l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire sont inclus dans cette compétence.

Les communes membres en déterminent l'intérêt communautaire à la majorité qualifiée des deux tiers des conseils municipaux intéressés représentant la moitié de la population totale ou l'inverse.

Il convient de préciser qu'avant même l'intervention du présent projet de loi, le législateur a récemment complété le bloc des compétences obligatoires par la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

Cependant, l'exercice de cette nouvelle compétence ne sera obligatoire qu'à compter du 1^{er} janvier 2016^{87(*)}.

b) Des compétences optionnelles déterminées par le choix encadré de l'intercommunalité

La communauté de communes doit exercer des compétences relevant d'au moins trois des sept groupes suivants :

- protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- politique du logement et du cadre de vie ;
- en matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programme d'actions définis dans le contrat de ville ;

- création, aménagement et entretien de la voirie ;
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ;
- action sociale d'intérêt communautaire ;
- tout ou partie de l'assainissement.

2 - Le renforcement opéré par le projet de loi

Il s'opère dans deux directions :

- d'une part, il complète le bloc des compétences obligatoires en y intégrant la promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme mieux exercée, selon les promoteurs du projet de loi, « à l'échelle d'un territoire présenté comme un espace culturel et social cohérent »^{88(*)} ainsi que l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage. Précisons que cette dernière est déjà prise en charge aujourd'hui par près d'un tiers des communautés de communes qui mobilisent plus aisément les moyens techniques et financiers correspondant à son exercice.

Par ailleurs, la notion d'intérêt communautaire disparaît comme principe général d'exercice des compétences obligatoires. Il n'est mentionné que par son application aux compétences considérées.

- d'autre part, il élargit le « catalogue » des compétences optionnelles à la création et à la gestion des maisons de services au public, lesquelles sont créées par l'article 26 du présent projet de loi, en remplacement des actuelles maisons de service public, afin de les ouvrir à des services privés (*cf. infra commentaire de l'article 26*).

Par ailleurs, l'article 18 délimite la compétence optionnelle relative aux équipements culturels et sportifs de l'enseignement préélémentaire et élémentaire, par leur intérêt communal.

3 - Préserver le principe de subsidiarité

Sur la proposition de ses rapporteurs, la commission des lois a adopté quatre **amendements** dont deux pour assurer la cohérence rédactionnelle de l'article 18. Pour le reste :

- la notion d'intérêt communautaire a été réintroduite comme principe fondateur du transfert obligatoire des compétences communales.

Il s'agit d'adapter l'action communautaire aux spécificités du périmètre dans lequel elle s'exerce.

La rationalisation et la force des intercommunalités commandent le respect d'un principe de subsidiarité : la communauté doit être dotée des compétences qui sont les mieux exercées à son niveau en maintenant aux communes celles qui relèvent de la plus grande proximité. La mise en oeuvre de ce principe doit être fonction des caractéristiques propres à chaque intercommunalité : situation géographique ; cohérence du périmètre ; projets locaux...

Cette détermination fine de la consistance des compétences transférées se concrétise par la définition de leur intérêt communautaire ;

- par ailleurs, les contours des groupes de compétences obligatoires et optionnelles ont été modifiés par le transfert de l'un à l'autre de la promotion du tourisme.

Celle-ci doit nécessairement contribuer à renforcer l'action sur le terrain et donc son attractivité, notamment celle, le cas échéant, des communes touristiques du périmètre.

Votre commission a adopté l'article 18 **ainsi modifié**.

Article 19 (art. L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales) - Élargissement du champ des compétences des communautés de communes éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée

L'article 19 renforce le niveau d'intégration exigé des communautés de communes pour l'éligibilité à une bonification de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

1 - Le dispositif en vigueur

Certaines communautés de communes, sous le régime de la fiscalité professionnelle unique répondant aux caractéristiques définies par l'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales, peuvent prétendre à percevoir une DGF bonifiée :

- leur population doit être comprise entre 3 500 et 50 000 habitants ;

- lorsque celle-ci est inférieure à 3 500 habitants, l'intercommunalité doit être située en zone de revitalisation rurale de montagne et comprendre au moins dix communes dont un chef-lieu de canton ou la totalité des communes d'un canton ;

- si sa population est supérieure à 50 000 habitants, l'EPCI ne doit pas inclure de commune centre ou de commune chef-lieu de département de plus de 15 000 habitants.

Pour percevoir une bonification de DGF, ces communautés de communes doivent exercer au moins quatre des neuf groupes de compétences suivants^{89(*)} :

- en matière de développement économique : aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ;

- en matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;

- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;

- création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ;

- politique du logement social d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ;

- en matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

- collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;

- en matière de développement et d'aménagement sportif de l'espace communautaire : construction, aménagement, entretien et gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire.

- en matière d'assainissement : l'assainissement collectif et l'assainissement non collectif.

2 - Le renforcement proposé par le projet de loi

Par cohérence, l'article 19 propose, dans la logique de l'article 18 qui prévoit de renforcer l'intégration communautaire, d'accroître le nombre des compétences communales transférées et de compléter le champ des compétences déterminant l'éligibilité à la DGF bonifiée :

- en incluant la promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme dans le domaine du développement économique ;

- en incorporant au dispositif les deux compétences communales que l'article 18 propose de transférer à la communauté de communes : l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ; la création et la gestion de maisons de services au public.

Désormais, pour percevoir une bonification de DGF, une communauté de communes devrait exercer six compétences et non plus quatre.

Pour les motifs exposés à l'article 18, par l'adoption d'un **amendement** de ses rapporteurs, la commission des lois a supprimé le transfert de la compétence de promotion du tourisme.

Celle-ci, au demeurant, pourra être transférée dans les conditions du droit commun si les communes membres le décident.

Votre commission a adopté l'article 19 **ainsi modifié**.

Article 20 (art. L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales) - Élargissement du champ des compétences des communautés d'agglomération

Pour renforcer l'intégration communautaire, l'article 20 renforce les blocs de compétences transférées aux communautés d'agglomération par leurs communes membres.

1 - Le format aujourd'hui retenu par le législateur

En y incluant l'élargissement opéré par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et applicable à compter du 1^{er} janvier 2016, une communauté d'agglomération exerce de plein droit cinq groupes de compétences auxquelles s'ajoutent trois compétences optionnelles à choisir parmi un catalogue de six.

Les compétences d'une communauté d'agglomération

A. Les compétences obligatoires

- en matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ;
- en matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation de la mobilité ;
- en matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en oeuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;
- en matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville.
- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;

B. Les compétences optionnelles

Au nombre de trois à choisir parmi :

- création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.

Lorsque la communauté d'agglomération exerce la compétence « création ou aménagement et entretien de voirie communautaire » et que son territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies. Toutefois, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut, sur certaines portions de trottoirs adjacents, limiter l'intérêt communautaire aux seuls équipements affectés au service de transport collectif ;

- assainissement des eaux usées et, si des mesures doivent être prises pour assurer la maîtrise de l'écoulement des eaux pluviales ou des pollutions apportées au milieu par le rejet des eaux pluviales, la collecte et le stockage de ces eaux ainsi que le traitement de ces pollutions dans les zones délimitées par la communauté en application des 3° et 4° de l'article L. 2224-10 ;

- eau ;

- en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte

contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence dans les conditions fixées par l'article L. 2224-13 ;

- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;

- action sociale d'intérêt communautaire.

2 - Les novations proposées par le projet de loi

Elles sont analogues à celles présentées, à l'article 18, pour les communautés de communes :

- d'une part, les compétences obligatoires sont élargies à la promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme ainsi qu'à l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;

- d'autre part, la liste des compétences optionnelles est complétée par la création et la gestion de maisons de services au public sans, cependant, que soit augmenté le nombre qui doit en être exercé par la communauté.

Dans le même esprit que celui qui a présidé à la modification de l'article 18, la commission des lois, par l'adoption d'un **amendement** de ses rapporteurs, a supprimé des compétences obligatoires des communautés d'agglomération celle relative à la promotion du tourisme. Elle l'a, en revanche, intégrée au champ des compétences optionnelles.

Votre commission a adopté l'article 20 **ainsi modifié**.

Article 21 - Délai de mise en conformité des compétences exercées par les communautés de communes et d'agglomération

L'article 21 fixe les modalités destinées à ajuster les compétences des communautés de communes et d'agglomération existant à la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi aux blocs résultant des articles 18 et 20.

Les statuts des intercommunalités devront être modifiés en conséquence au 30 juin 2016 au plus tard.

Ces mises en conformité seront opérées selon la procédure de droit commun^{90(*)} :

- les transferts optionnels devront être décidés à la majorité qualifiée des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population totale ou l'inverse. Les modifications statutaires sont arrêtées par le préfet ;
- les transferts de compétences entraînent de plein droit la mise à disposition de la communauté des biens meubles et immeubles, utilisés pour leur exercice à la date du transfert, lesquels peuvent faire l'objet d'un transfert en pleine propriété ;
- l'EPCI est substitué de plein droit, à la date du transfert, aux communes membres dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes ;
- les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

1 - Le cas particulier de la compétence « tourisme »

L'article 21 prévoit, à la prise de compétences, la transformation des offices de tourisme des communes touristiques et des stations classées en bureaux d'information de l'office intercommunal, à l'exception de celui choisi pour en accueillir le siège.

2 - Le règlement de l'inaction des communautés

Si au 30 juin 2016, un EPCI ne s'est pas conformé aux prescriptions de l'article 21, il exercera alors l'intégralité des compétences relevant de la catégorie à laquelle il appartient, c'est-à-dire en sus des compétences obligatoires l'ensemble des huit groupes de compétences optionnelles retenues pour les communautés de communes et des sept correspondant aux communautés d'agglomération.

Le préfet devra alors procéder aux modifications statutaires correspondantes dans les six mois, avant le 31 décembre 2016.

Par coordination avec la suppression aux articles 18 et 20 de l'intégration de la promotion du tourisme au sein des champs de compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération, la commission a, par un **amendement** de ses rapporteurs, supprimé les modalités relatives aux offices de tourisme des communes touristiques et des stations classées.

Votre commission a adopté l'article 21 **ainsi modifié**.

Article 21 bis (nouveau) (art L. 5215-20 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales) - Élargissement des compétences des communautés urbaines et des métropoles aux maisons de services au public

Le nouvel article 21 *bis*, résultant de l'adoption, par la commission des lois, d'un **amendement** de ses rapporteurs, vise à tirer les conséquences, pour les intercommunalités les plus intégrées, de la création, par l'article 26 du projet de loi, de maisons de services au public.

Il propose, en conséquence, de compléter les compétences obligatoires des communautés urbaines et des métropoles par celle de créer et de gérer ces organismes.

Votre commission a adopté l'article 21 *bis* (nouveau) **ainsi rédigé**.

Article 21 ter (nouveau) (art. L. 5215-22 du code général des collectivités territoriales) - Harmonisation du mécanisme de représentation-substitution d'une communauté urbaine à ses communes membres d'un syndicat de distribution d'électricité

L'article 21 *ter* qui résulte de l'adoption de deux amendements respectivement déposés par nos collègues Charles Revet et Daniel Laurent, vise à harmoniser le mécanisme de représentation-substitution d'une communauté urbaine au sein d'un syndicat de distribution d'électricité en lieu et place de ses communes membres.

Aux termes de l'article L. 5215-22 du code général des collectivités territoriales, la communauté urbaine dispose au comité syndical d'un nombre de sièges proportionnel à la population de ses communes concernées par la représentation, sans pouvoir excéder la moitié du nombre total de sièges.

Les auteurs des amendements dénoncent les difficultés pratiques importantes de ce mécanisme qui « *peut dans certains cas conduire à attribuer aux communautés urbaines un très grand nombre de sièges pour pouvoir respecter la règle de proportionnalité* »^{91(*)}.

Or, dans le même cadre, le dispositif retenu par la loi MAPTAM, dans le cas de représentation-substitution d'une métropole, est fondé, non sur un nombre de sièges, mais sur un nombre de suffrages proportionnel à la population des communes que la métropole représente sans pouvoir excéder la moitié du nombre total de suffrages (*cf.* article L.5217-7 du code général des collectivités territoriales).

Ce système serait étendu, par l'effet du nouvel article 21 *ter*, aux communautés urbaines pour faciliter le fonctionnement du syndicat.

Votre commission a adopté l'article 21 *ter* (nouveau) **ainsi rédigé.**

Article 21 quater (nouveau) (art. L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales) - Conventions entre une communauté d'agglomération et ses communes membres

Sur la proposition de notre collègue Alain Richard, la commission des lois a adopté un **amendement** insérant un article additionnel pour étendre aux communautés d'agglomération la faculté, aujourd'hui ouverte par l'article L.5214-16-1 aux communautés de communes, pour l'EPCI et ses communes membres de conclure des conventions par lesquelles l'une d'elles confie à l'autre la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions.

Pour l'auteur de l'amendement, l'exercice des compétences transférées doit s'assortir « *d'une souplesse facilitant l'adaptation au terrain et la proximité* »^{92(*)}.

Votre commission a adopté l'article 21 *quater* (nouveau) **ainsi rédigé.**

Article 22 (art. L. 5211-4-1 et L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales) - Situation des personnels en cas de transfert ou de restitution d'une compétence communale

L'article 22 complète l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales qui règle la situation des agents participant à l'exercice des compétences communales transférées aux EPCI.

1 - Le dispositif en vigueur

Les fonctionnaires et contractuels qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré à un EPCI, le sont également. Ils relèvent alors de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Les modalités du transfert sont décidées conjointement par la commune et l'EPCI après avis des comités techniques compétents.

Les agents transférés conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice de leur régime indemnitaire ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis.

2 - Les compléments proposés

Ils sont de deux ordres :

a) Le renforcement de l'information des personnels concernés par un transfert

Celui-ci devrait être précédé de l'établissement d'une fiche d'impact décrivant les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail ainsi que sur la rémunération des agents.

Ce document serait annexé à la décision de transfert.

b) Le règlement de la situation des personnels en cas de restitution de compétence

Aujourd'hui, l'article L. 5211-4-1 applique le régime des agents transférés à ceux qui connaîtraient un mouvement inverse : des personnels de l'intercommunalité transférés aux communes membres en cas de modifications statutaires.

L'article 22 précise la situation des fonctionnaires et contractuels en cas de restitution de compétences :

- celle-ci entraîne de plein droit le terme de leur mise à disposition ;
- le fonctionnaire qui ne pourrait être affecté dans son administration d'origine à son précédent poste recevrait, après avis de la commission administrative paritaire, une affectation sur un emploi que son grade lui donne vocation à occuper. De même, le contractuel serait alors affecté sur un poste de même niveau de responsabilité ;
- les personnels chargés, pour la totalité de leurs fonctions, de la mise en oeuvre de la compétence restituée, seraient répartis d'un commun accord par convention entre l'EPCI et ses communes membres.

La convention serait soumise pour avis aux comités techniques de l'établissement et des communes. Elle serait notifiée aux agents concernés après avis, selon le cas, des commissions administratives ou consultatives paritaires.

À défaut d'accord sur les conditions de répartition dans les trois mois de la restitution des compétences, le préfet la fixerait.

Les personnels seraient alors transférés dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Ces modalités régiraient tant les fonctionnaires et contractuels communaux transférés que ceux qui auraient été recrutés par l'EPCI.

En revanche, les personnels exerçant partiellement leurs fonctions pour la mise en oeuvre de la compétence restituée, seraient affectés au sein de l'EPCI sur un poste correspondant à leur grade ou niveau de responsabilité.

Cette affectation concernerait tant les personnels communaux transférés que les agents recrutés par l'intercommunalité.

3 - L'article 22, enfin, modifie les modalités régissant les **services communs** créés, en-dehors des compétences transférées, entre l'EPCI et une ou plusieurs de ses communes membres (*cf.* article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales).

Il supprime une disposition redondante concernant le maintien du bénéfice des avantages acquis. Elle est aujourd'hui incluse dans le nouvel article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales créé par la loi du 27 janvier 2014.

L'article 22 crée des garanties supplémentaires au bénéfice des agents. À ce titre, il devrait aussi faciliter la gestion et l'évolution de l'intercommunalité.

Aussi votre commission a-t-elle adopté l'article 22 **sans modification**.

Article 22 bis (nouveau) (art. L. 511-1 et L. 532-1 du code de la sécurité intérieure) - Habilitation des agents de police municipale à dresser les avis de paiement de forfait de post-stationnement

Introduit par deux **amendements** de notre collègue Louis Nègre, cet article vise à habilitier les agents de police municipale et, à Paris, les agents de surveillance, à établir les avis de paiement de forfait de post-stationnement prévu à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales.

L'article 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a **dépénalisé le stationnement payant sur voirie**. Il a en effet substitué au paiement d'une amende pénale en cas de défaut ou d'insuffisance de paiement de la redevance de stationnement, constitutif d'une infraction en vertu de l'article R. 417-6 du code de la route, l'acquittement d'un forfait de post-stationnement. Cela a pour conséquence de transformer la constatation de l'infraction par un agent assermenté par l'autorité judiciaire en un constat de non-paiement ou de paiement insuffisant de la redevance d'occupation du domaine public.

Dans le régime pénal du stationnement payant, le pouvoir de constatation de l'infraction appartient à deux catégories de personnels. D'une part, les personnels de la police et de la gendarmerie nationale y sont habilités en leur qualité d'officier de police judiciaire ou d'agent de police judiciaire, en application des articles 16 et 20 du code de procédure pénale ; cela ne constitue toutefois pour eux qu'une compétence très résiduelle. D'autre part, l'article L. 130-4 du code de la route donne compétence aux « *agents titulaires ou contractuels de l'État et les agents des communes, titulaires ou non, chargés de la surveillance de la voie publique, agréés par le procureur de la République* » « *pour constater par procès-verbal les contraventions prévues par la partie réglementaire du présent code ou par d'autres dispositions réglementaires, dans la mesure où elles se rattachent à la sécurité et à la circulation routières* ». Ce sont ces agents, notamment les agents de police municipale et, à Paris, les agents de surveillance de Paris qui, bien que rémunérés par la Ville, sont placés sous l'autorité du préfet de police, assurent cette mission. Dès lors que l'infraction est supprimée, les dispositions précitées ne trouvent plus à s'appliquer et chacune de ces catégories de personnels devient incompétente pour faire respecter la nouvelle réglementation au stationnement payant.

C'est pourquoi, il est apparu nécessaire d'habiliter expressément les agents de police municipale ainsi que les agents de surveillance de Paris à constater le non-paiement ou le paiement insuffisant de la nouvelle redevance de stationnement, en introduisant cette nouvelle mission dans celles énumérées aux articles L. 511-1 et L. 532-1 du code de la sécurité intérieure.

Votre commission a adopté l'article 22 *bis* (nouveau) **ainsi rédigé**.

Article 22 ter (nouveau) (art. L. 123-4, L. 123-4-1 [nouveau] et L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 2113-13, L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5842-22, L. 5842-28 du code général des collectivités territoriales) - Assouplissement de la législation relative aux centres communaux d'action sociale

Cet article additionnel a été adopté par votre commission, sur proposition d'un **amendement** de Mme Jacqueline Gourault, reprenant les dispositions de l'article 18 de la proposition de loi n° 779 (2010-2011) relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, adoptées à deux reprises par le Sénat. Traduisant la proposition n° 259 du rapport de M. Éric Doligé, il vise à assouplir la législation relative à la création des centres communaux d'action sociale (CCAS).

• ***Le dispositif actuel***

L'article L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles prévoit la création d'un centre communal d'action sociale dans chaque commune, sauf en cas de création au niveau d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre d'un centre intercommunal d'action sociale.

Les communes définissent, selon les dispositions de l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles, les missions dévolues à un centre communal d'action sociale ou à un centre intercommunal d'action sociale.

Cette obligation légale est peu utilisée. En effet, seules les communes les plus importantes se sont dotées d'un centre communal d'action sociale alors que la proportion des communes de moins de 1 000 habitants ayant mis en place un tel centre se révèle très faible. Selon la direction générale des finances publiques, en 2011, étaient recensés 32 800 centres communaux d'action sociale et 325 centres intercommunaux d'action sociale, soit un total de 33 125 structures.

Selon la direction générale des finances publiques, il est possible de considérer que 49,9 % des centres communaux et intercommunaux d'action sociale sont inactifs (16,7 % d'entre eux) ou très peu actifs (33,2 % d'entre eux).

Ainsi, 20 % de ces structures ont des produits et des charges de fonctionnement inférieurs à 1 000 euros par an et 33,2 % ont des produits et des charges de fonctionnement inférieurs à 2 000 euros par an.

5,7 % des centres apparaissent même comme des « coquilles vides » sur le plan budgétaire et comptable (absence d'actif et de passif, absence d'opérations budgétaires durant un exercice) et 16,7 % d'entre eux n'ont connu aucune opération budgétaire au cours de l'exercice 2010 et peuvent, de ce fait, être considérés comme « dormants ».

Enfin, 98 % des centres communaux d'action sociale seraient inactifs ou très peu actifs dans des communes de moins de 1500 habitants.

· Le dispositif proposé

Le présent article propose une nouvelle rédaction de l'article L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles, crée un nouvel article L. 123-4-1 au sein du même code qui reprend, en les modifiant légèrement, certains alinéas de l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles.

Ø La création des centres communaux d'action sociale : une faculté pour les communes de moins de 1 500 habitants

Selon les nouvelles dispositions proposées à l'article L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles, la création d'un centre communal d'action sociale par les communes deviendrait facultative pour les communes de moins de 1 500 habitants et obligatoire pour les communes dont la population est supérieure à ce seuil.

Toutefois, les missions des centres communaux d'action sociale, dans les communes où il serait dissout ou non créé, seraient exercées soit par la commune elle-même, soit par l'établissement public de coopération intercommunale auquel appartient la commune ou encore le centre intercommunal d'action sociale s'il est créé.

Ø La création des centres intercommunaux d'action sociale (CIAS)

À l'instar des communes, le nouvel article L. 123-4-1 du code de l'action sociale et des familles propose la faculté pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière d'action sociale de créer un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) compétent sur le territoire intercommunal.

Les CIAS exerceraient les compétences des centres communaux d'action sociale, selon qu'elles relèvent ou pas de l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles.

Si elles relèvent de cet article, les attributions pourraient être transférées, par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux, selon les règles de majorité qualifiée (les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population).

Ø La dissolution des CCAS et des CIAS

Les centres intercommunaux d'action sociale, tout comme les centres communaux d'action sociale, pourraient être dissous par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI, ce qui ne concernerait que les communes pour lesquelles la création d'un centre communal d'action sociale serait facultative, c'est-à-dire celles dont la population est inférieure à 1 500 habitants

Dans ce cas, les compétences exercées par le centre intercommunal d'action sociale seraient directement assumées par l'EPCI.

Si l'ensemble des attributions des CCAS sont transférées au CIAS, les CCAS seraient alors dissous de plein droit.

Le transfert des services, du personnel et des biens d'un CCAS vers un CIAS s'effectuerait dans les conditions classiques d'un transfert de compétence entre une commune et un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, en application de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

Ø Des dispositions complémentaires

La création d'une section du centre d'action sociale dotée de la personnalité juridique deviendrait une faculté lorsque serait créée une commune associée. La rédaction actuelle de l'article L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales prévoit que la création d'une commune associée entraîne de plein droit la création d'une section du CCAS dotée de la personnalité juridique, à laquelle est dévolue le patrimoine du CCAS ayant existé dans l'ancienne commune.

Le présent article prévoit également des coordinations aux articles L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5842-22 et L. 5842-28 du code général des collectivités territoriales.

• La position de votre commission

Dans un souci de simplification et de renforcement de l'efficacité de l'action publique locale, votre commission a adopté ces dispositions, déjà votées à deux reprises par le Sénat, afin de préciser le régime de création et de dissolution des CCAS et des CIAS. Elle a estimé que la création facultative des CCAS dans les communes de moins de 1 500 habitants serait compensée par l'exercice des compétences sociales par la commune elle-même ou par un CIAS s'il existe. Il ne s'agit aucunement de mettre fin aux compétences sociales des communes mais d'éviter la création de structures coûteuses, dont l'existence apparaît plus formelle que réelle. Ainsi, la souplesse introduite par votre commission vise à prendre en compte la réalité des situations des communes et de permettre aux personnes démunies de bénéficier d'une aide efficace de la part d'organismes pertinents.

Votre commission a adopté l'article 22 *ter* **ainsi rédigé.**

* ⁷⁷ Cf. *exposé des motifs du projet de loi.*

- * ⁷⁸ *Le bassin de vie, selon l'INSEE, constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants.*
- * ⁷⁹ *Cf. étude d'impact du projet de loi.*
- * ⁸⁰ *Cf. rapport n° 367 (2011-2012) au nom de la commission des lois.*
- * ⁸¹ *Cf. articles 10 et 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 précitée.*
- * ⁸² *Cf. avis n° 162-Tome XX (2013-2014) au nom de la commission des lois.*
- * ⁸³ *Les deux tiers des conseils municipaux intéressés représentant la moitié de la population ou l'inverse.*
- * ⁸⁴ *Cf. les deux derniers alinéas de l'article L. 5212-33 du code général des collectivités territoriales.*
- * ⁸⁵ *Cf. article 38-I de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 créant l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales.*
- * ⁸⁶ *Cf. article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.*
- * ⁸⁷ *Cf. article 56 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.*
- * ⁸⁸ *Cf. étude d'impact du projet de loi.*
- * ⁸⁹ *À compter du 1^{er} janvier 2016.*
- * ⁹⁰ *Cf. article L. 5211-17 et L. 5211-20 du code général des collectivités territoriales.*
- * ⁹¹ *Cf. objet des amendements n^{os} 293 et 357.*
- * ⁹² *Cf. objet de l'amendement n° 177.*

CHAPITRE II - DÉLÉGATIONS OU TRANSFERTS DE COMPÉTENCES DES DÉPARTEMENTS AUX MÉTROPOLES

Par l'adoption d'un amendement de notre collègue Jean-Claude Gaudin, la commission des lois a modifié l'article L.5218-2 du code général des collectivités territoriales, pour autoriser la métropole d'Aix-Marseille-Provence à déroger au droit commun des métropoles en ce qui concerne l'autorité concessionnaire de l'État sur les plages.

Aux termes de l'article L.5217-2, la métropole doit exercer de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, cette compétence. À cette fin, l'article L.2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que les concessions de plages sont accordées par priorité aux métropoles.

Mais l'auteur de l'amendement relève que la métropole d'Aix-Marseille-Provence « *a la particularité d'avoir 57 kilomètres de côtes et 21 plages* ». Il considère que le transfert à la métropole se traduirait par « *une gestion uniforme qui ne pourrait prendre en compte les caractéristiques du littoral, différentes selon les communes.* »^{93(*)}

Pour tenir compte de ces spécificités, la compétence a donc été rendue aux communes membres.

Votre commission a adopté l'article 23 A (*nouveau*) **ainsi rédigé.**

Article 23 (art. L. 5217-2 et L. 3211-1-1 du code général des collectivités territoriales) - Transfert automatique de compétences départementales aux métropoles

L'article 23 modifie le cadre fixé par la loi du 27 janvier 2014 pour les transferts de compétences départementales aux métropoles.

1 - Le dispositif de la loi MAPTAM

Le régime de droit commun des métropoles (article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales) prévoit des transferts conventionnels - intégraux ou partiels - du département à l'EPCI à fiscalité propre dans huit domaines :

- attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ;
- missions confiées au service public départemental d'action sociale ;
- adoption, adaptation et mise en oeuvre du programme départemental d'insertion ;
- aide aux jeunes en difficulté ;

- actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;
- gestion des routes du domaine public routier départemental ;
- zones d'activités et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques ;
- développement économique ;
- personnes âgées et action sociale ;
- construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges ;
- tourisme, culture, construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures sportifs.

Ces quatre dernières compétences figurent aujourd'hui au sein d'un nouvel article L. 3211-1-1 du code général des collectivités territoriales créé par la loi MAPTAM et dont l'article 23 propose la suppression.

Il convient de rappeler que la convention de transfert doit être signée dans un délai de dix-huit mois à compter de la réception par l'autre collectivité de la demande qui peut émaner de la métropole comme du département sans que l'inaction des collectivités soit, par principe, sanctionnée.

Cependant, un secteur échappe à ce régime : par l'adoption, lors de l'examen en deuxième lecture de la loi du 27 janvier 2014, d'amendements de nos collègues Jacqueline Gourault et Maurice Vincent, les routes départementales seront transférées de plein droit à la métropole si, au 1^{er} janvier 2017, le département et la métropole n'ont pas conventionné. Il s'agissait de renforcer la cohérence de la politique métropolitaine en matière de voirie, « *ce qui apparaît d'autant plus opportun que les voiries départementales sont en général des artères majeures de l'agglomération desservies par des transports en commun en site propre* », soulignait notre collègue Jacques Chiron^{94(*)}.

2 - Les aménagements proposés

En premier lieu, par coordination avec les articles 9 et 12, d'une part, qui transfèrent la voirie départementale et les collèges aux régions, et avec l'article 24, d'autre part, qui supprime la clause de compétence générale des départements, l'article 23 adapte les domaines

transférables en supprimant les deux compétences précitées ainsi que celle concernant le développement économique. En outre, le dispositif s'appliquerait mécaniquement sans dépendre d'une initiative de l'une des deux collectivités - métropole ou département.

Dans le même esprit, il renforce le mécanisme de transfert automatique pour forcer le conventionnement : à défaut de convention de transfert ou de délégation sur au moins trois des sept groupes de compétences visés au 1^{er} janvier 2017, la totalité d'entre eux sera transférée de plein droit à la métropole.

Dans ce cas, le département et la métropole devraient conventionner avant le 1^{er} avril 2017. À défaut, le préfet leur proposerait, dans le mois, un projet de convention. Le président du conseil général et le président de la métropole disposeraient alors d'un délai d'un mois pour le signer. Dans le cas contraire, la date et les modalités de transfert seraient arrêtées par le préfet.

L'article 23 précise que ce dispositif n'est naturellement pas applicable à la métropole du Grand Paris, régie par un statut spécifique.

3 - Le retour au mécanisme MAPTAM

Sur la proposition de ses rapporteurs, votre commission a, par **amendement**, choisi de revenir à l'économie générale du dispositif de la loi du 27 janvier 2014, plus respectueux de la libre administration des collectivités. À cette fin :

- la procédure de transfert ou de délégation pourrait être déclenchée par l'effet d'une demande émanant du département ou de la métropole ;
- elle pourrait intervenir pour tout ou partie des compétences listées ouverts à ce dispositif ;
- ces blocs de compétences seraient complétés par les routes et les collèges maintenus, par la commission, aux départements (*cf. supra*) ;
- la convention devrait être signée dans le délai de dix-huit mois à compter de la réception de la demande ;
- le mécanisme de transfert automatique, à défaut de convention au 1^{er} janvier 2017, serait réduit à la compétence en matière de voirie.

Par ailleurs, la commission a adopté trois amendements de notre collègue René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Outre une modification

réductionnelle, ils tendent à resserrer les compétences sociales transférables ou déléguables à la métropole :

- d'une part, en supprimant la faculté de transférer le service départemental d'action sociale, pour ne pas rompre le lien avec les autres services du département, notamment ceux de l'aide sociale à l'enfance, de la protection maternelle et infantile ou de l'insertion et maintenir la faculté d'organiser les circonscriptions d'action sociale au niveau départemental ;

- d'autre part, pour prévoir expressément l'ensemble des actions visées en faveur des jeunes et des familles qui vivent dans des zones urbaines en difficulté, notamment les actions de prévention spécialisée mais, en revanche, pour les limiter à la seule action sociale auprès des personnes âgées, notamment dans le cadre des centres locaux d'information et de coordination (Clic).

Votre commission a adopté l'article 23 **ainsi modifié**.

* ⁹³ Cf. *exposé des motifs de l'amendement n° 44*.

* ⁹⁴ Cf. *débats Sénat, séance du 7 octobre 2013*.