

N° 636

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 juin 2014

## PROJET DE LOI

*(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE),*

*portant nouvelle organisation territoriale de la République,*

PRÉSENTÉ

au nom de M. Manuel VALLS,

Premier ministre

Par Mme Marylise LEBRANCHU,

ministre de la décentralisation et de la fonction publique

et M. André VALLINI,

secrétaire d'État, auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique,  
chargé de la réforme de l'État

*(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

« La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire », affirmait François MITTERRAND en 1981. Depuis plus de trente ans, la France est engagée dans un mouvement de décentralisation résolu qui a modernisé notre pays.

Si celui-ci n'a cessé de s'approfondir par touches successives, il n'est pas allé à son terme.

Une étape, complémentaire et ambitieuse, s'imposait donc pour moderniser en profondeur notre organisation territoriale, armer le pays pour mieux résister aux chocs et confirmer la capacité de la France à s'inscrire en tête des pays développés, à soutenir le progrès, à garantir la cohésion entre les hommes et entre les territoires.

C'est une clarification de notre organisation territoriale, qui doit être compréhensible par tous, que les citoyens attendent pour identifier les responsabilités de chacun des acteurs de la puissance publique.

C'est une simplification des relations entre l'État et les collectivités qui s'impose pour restaurer la confiance réciproque, donner sa pleine cohérence à l'action publique et faire en sorte que chaque euro dépensé soit pleinement efficace au service de nos concitoyens.

C'est une réforme respectueuse des missions de chaque acteur de la puissance publique qu'il nous faut conduire pour atteindre l'objectif fixé par le Président de la République, le 5 octobre 2012, en conclusion des États généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat : « L'enjeu, c'est de mobiliser, préparer la mutation, la transition, créer des emplois, inventer un nouveau modèle de développement. Voilà ce que nous avons à mener, collectivités locales et État. L'enjeu, c'est d'utiliser toutes nos identités, toute notre diversité pour les unir dans un destin commun ».

L'État est notre garant. Agir pour les générations futures en opérant des choix stratégiques pour développer les atouts exceptionnels du pays,

définir la règle commune dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité qui garantissent la cohésion nationale par-delà nos différences, contrôler l'application des lois, protéger les citoyens en exerçant l'ensemble des missions régaliennes et veiller à la cohésion sociale comme territoriale pour que nul ne reste en marge du destin national : telles sont les principales missions assurées par l'État.

Si l'État est seul responsable de ces fonctions, les collectivités, dotées de conseils élus, sont les mieux désignées, dans le cadre de leurs compétences et en lien avec l'administration territoriale de l'État, pour assurer la déclinaison et la mise en œuvre des stratégies nationales, au plus près des populations et des territoires.

C'est pourquoi notre organisation territoriale appelle un acte de transparence et de mise en responsabilité pour que chaque citoyen, chaque chef d'entreprise, chaque bénévole sache quel est le décideur public en charge, puisse évaluer ses résultats, interroger ses orientations.

Un premier acte a été posé par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. En effet, par la création des métropoles, qui se substitueront aux structures existantes dans les plus grandes aires urbaines pour dynamiser le développement des territoires et faire jeu égal avec les métropoles européennes, par l'institution des conférences territoriales de l'action publique, instances de coordination de l'action des collectivités locales et de l'État, elle a ouvert la voie à des politiques publiques adaptées, dans chaque région, aux spécificités locales.

Un deuxième acte fondateur est introduit par le présent projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Il permet de mettre en œuvre, en s'appuyant sur les initiatives locales, les orientations fixées par le Président de la République à l'occasion de sa conférence de presse du 14 janvier que le Premier ministre a précisées lors de sa déclaration de politique générale du 8 avril dernier : un redressement appuyé sur une réforme structurelle renforçant l'efficacité de l'action des collectivités territoriales.

À la clause de compétence générale qui permettait jusqu'à présent aux régions et aux départements d'intervenir en dehors de leurs missions principales, parfois de manière concurrente, souvent de façon redondante, se substitueront des compétences précises confiées par la loi à un niveau de collectivité.

Les régions disposeront ainsi de tous les leviers nécessaires pour assurer, aux côtés de l'État, dans les territoires, la responsabilité du développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation des entreprises. Cette compétence s'articulera avec les nouvelles compétences des métropoles. La région sera chargée d'élaborer une stratégie globale pour organiser la complémentarité des actions des collectivités et tirer ainsi parti du potentiel de chaque territoire, qu'il soit urbain ou rural. Pour remplacer les trop nombreux documents de programmation existants et simplifier leurs outils d'intervention, les régions élaboreront deux schémas : l'un pour le développement économique, l'autre en faveur de l'aménagement durable des territoires (énergie, mobilités, déchets...) Ces schémas seront rendus prescriptifs, pour que les stratégies soient effectives et adaptées à chaque contexte.

Afin que les régions soient véritablement à même de remplir leurs missions et de soutenir le développement économique local, leur action doit pouvoir se déployer sur des territoires cohérents, tenant compte des mobilités de population entre bassins de vie et bassins économiques. Or toutes les régions françaises, dont le périmètre est né de l'aménagement administratif du territoire dans les années 1950, ne donnent pas la pleine mesure de leur puissance. C'est pourquoi le Premier ministre a annoncé un objectif de regroupements pour obtenir une division par deux de leur nombre.

Le projet de loi renforce également les solidarités territoriales pour accompagner les communes et leurs établissements publics dans la mise en œuvre de leurs projets de territoire. Cette solidarité se traduira par la poursuite du mouvement de regroupement de communes pour disposer au 1<sup>er</sup> janvier 2017 d'intercommunalités dont la taille correspondra aux réalités vécues et qui posséderont les moyens nécessaires pour offrir aux populations le niveau de services auquel celles-ci aspirent. Ce changement d'échelle et le renforcement du processus d'intégration territorial feront demain des intercommunalités, des structures de proximité incontournables dans l'aménagement et la conduite de l'action publique locale. Il faudra ainsi leur donner le moment venu toute leur légitimité démocratique.

Dans une France organisée autour d'un État conforté dans ses prérogatives républicaines de garantie des grands équilibres territoriaux et de l'égalité entre les citoyens, de régions renforcées et d'intercommunalités puissantes et adaptées à l'exercice des compétences de proximité, le débat pourra s'engager sereinement sur les modalités de suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020, pour aboutir à une révision constitutionnelle avant cette date.

Enfin, parce qu'une collectivité plus fortement et plus clairement responsabilisée sur ses compétences implique et permet un meilleur contrôle démocratique, le projet de loi prévoit plusieurs articles portant sur la transparence financière et la démocratie locale. Ces dispositions accompagneront utilement les innovations des collectivités en matière d'évaluation des politiques publiques, d'accès aux données publiques, ou d'association des citoyens et des usagers aux processus de décision. Il s'agit de renforcer le lien entre les élus et les citoyens et de faire en sorte que la parole publique ne soit plus « une langue morte ».

Notre pays a besoin d'une action publique efficace pour améliorer sa compétitivité et renforcer les solidarités entre ses territoires et ses générations. C'est l'objet de ce projet de loi de lui en donner tous les moyens.

Le **titre I<sup>er</sup>** a trait au renforcement des responsabilités régionales et à l'évolution de la carte des régions avec pour objectif le développement équilibré des territoires.

Le **chapitre I<sup>er</sup>** concerne le renforcement des responsabilités régionales.

Afin de clarifier les compétences et en contrepartie des compétences nouvelles confiées dans ce chapitre aux régions ainsi que de la capacité à coordonner l'action régionale qui leur est conférée par le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, l'**article 1<sup>er</sup>** limite la compétence de la région aux domaines expressément prévus par la loi, en garantissant toutefois la possibilité d'intervention en matière de logement et d'habitat, ainsi que dans les domaines de la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Il supprime par conséquent la possibilité de contribuer au financement d'opérations d'intérêt régional des autres collectivités et groupements en dehors de ses compétences.

En outre, il affirme clairement le pouvoir réglementaire reconnu à la région dans le cadre de ses compétences.

Enfin, cet article donne la possibilité aux régions de formuler des propositions d'évolution des lois et règlements en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des régions. Ces propositions sont transmises au Premier ministre et au représentant de l'État dans les régions concernées.

Ces dispositions sont étendues aux régions d'outre-mer.

Les **articles 2 et 3** confèrent à la région le premier rôle dans le soutien au développement économique. Le renforcement de la compétitivité de notre économie nécessite de s'appuyer sur les territoires comme acteurs majeurs de soutien au développement de nos entreprises. Dans ce cadre, la région constitue l'échelon de référence notamment en vue de soutenir les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) qui sont un facteur décisif pour notre croissance économique. Elle a tout particulièrement vocation à accompagner la croissance de ces entreprises, à renforcer leur capacité à innover et à exporter. A ce titre, les régions anticiperont, avec l'ensemble des organisations représentatives des entreprises et des salariés de tous les secteurs économiques, les mutations économiques sur leur territoire. Les régions prennent en compte les orientations en matière de développement industriel et d'emploi définies au plan national, et qui sont relayées territorialement par les services de l'État compétents.

L'**article 2** définit l'étendue de la compétence des régions en matière économique. La région est la catégorie de collectivité territoriale qui détient de plein droit la responsabilité de la compétence du développement économique régional. La région définit les orientations en matière de développement économique sur son territoire en adoptant, dans l'année qui suit le renouvellement du conseil régional, un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Ce schéma, à valeur prescriptive, définit les orientations en matière d'aide aux entreprises, de soutien à l'internationalisation, d'aide à l'investissement immobilier des entreprises et d'innovation. Il veille à la complémentarité des actions menées par l'ensemble des collectivités territoriales qui concourent au développement économique et, en particulier, à l'absence de concurrence entre collectivités pour l'implantation des entreprises. Le schéma veillera à ce que les aides des collectivités territoriales et de leurs groupements ne soient pas un vecteur de délocalisation des entreprises au sein de la région et à l'égard des régions limitrophes.

Sur le territoire de la métropole, les orientations en matière d'aide aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation sont adoptées conjointement par les instances délibérantes de la métropole concernée et la région. A défaut d'accord, les orientations adoptées par la métropole devront prendre en compte le schéma régional.

Le schéma régional, y compris ses orientations applicables sur le territoire d'une métropole, est approuvé par le représentant de l'État.

Les métropoles visées au présent chapitre sont celles régies par le titre I<sup>er</sup> du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales et la métropole de Lyon.

Les actes des autres collectivités et groupements, hors métropoles et métropole de Lyon, en matière de développement économique devront être compatibles avec le contenu du schéma régional.

Les II et III prévoient que les stratégies des chambres de commerce et d'industrie de région (article L. 711-8 du code de commerce) et des chambres de métiers et de l'artisanat (article 5-5 du code de l'artisanat) sont compatibles avec le schéma de développement économique, d'innovation et d'internationalisation adopté par la région.

Enfin, le IV vise à renforcer la représentation des conseils régionaux au sein du conseil d'administration d'UBI France.

L'**article 3** affirme la compétence exclusive de la région pour définir les régimes d'aides aux entreprises dans la région dans le cadre de l'article L. 1511-2. Il clarifie les règles existantes et renforce le rôle des régions en la matière, tout en permettant aux autres niveaux de collectivités d'intervenir avec l'accord de la région, ou directement mais dans des cas spécifiquement prévus par la loi.

En particulier :

- le 1<sup>o</sup> renforce la législation actuelle en modifiant l'article L. 1511-2 et en affirmant la compétence de la région pour définir les régimes d'aides aux entreprises dans la région et décider de l'octroi de ces aides dont l'objet est la création et l'extension d'activités économiques, à l'exception des aides à l'immobilier d'entreprises prévues au 2<sup>o</sup>. Seule la région dispose d'un pouvoir d'initiative. L'intervention des autres collectivités et groupements s'inscrit dans le cadre défini par la région. Ils peuvent ainsi compléter les aides régionales en passant une convention avec celle-ci. La région peut aussi déléguer en tout ou partie l'octroi des aides aux collectivités territoriales et à leurs groupements. La région est la seule collectivité à disposer dorénavant d'une compétence de plein droit pour accorder des aides à des entreprises en difficulté, dans le respect des règles communautaires en matière de concurrence. Les autres collectivités territoriales ne pourront, là aussi, intervenir que dans le cadre d'une convention passée avec la région ;

- par dérogation au 1<sup>o</sup>, le 2<sup>o</sup> confirme la compétence des communes, de la métropole de Lyon et, en cas de transfert, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en matière d'aides

à l'immobilier d'entreprise. Cette compétence doit toutefois s'exercer dans le respect des orientations du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Les régions pourront apporter leur contribution dans le cadre de conventions avec les EPCI à fiscalité propre ou les communes ou, le cas échéant, la métropole de Lyon ;

- le 3° limite aux seules régions, métropole de Lyon et métropoles la compétence de plein droit pour soutenir des organismes de participation à la création ou à la reprise d'entreprises. Les autres collectivités ne peuvent intervenir que dans le cadre d'une convention passée avec la région ;

- le 4° prend acte de la suppression de la compétence de plein droit des départements pour accorder des aides aux entreprises en difficulté et pour assurer de façon directe une intervention en faveur du maintien des services économiques nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural. Il supprime ainsi, à l'article L. 3231-1, la référence à l'article L. 3231-3. Toutefois, de nouvelles modalités d'intervention du département sur ce dernier thème sont prévues par le titre II du présent projet de loi, en lien avec leur compétence de solidarité territoriale ;

- le 5° tire les conséquences de la compétence de la région en matière économique et procède à la réécriture de cette dernière au livre II de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales.

Il lève également, pour les seules régions, l'interdiction de participer au capital des sociétés commerciales. Par ailleurs, il maintient, pour les métropoles et la métropole de Lyon, et prévoit pour les régions la possibilité d'entrer au capital des sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologies (SATT). Les autres collectivités pourront participer à ces sociétés en accompagnement de la région et dans le cadre d'une convention passée avec celle-ci. Il modifie les dispositions encadrant la souscription de parts dans les fonds communs de placement à risques pour les mettre en cohérence avec les possibilités offertes par la réglementation communautaire des aides d'État.

Enfin, il confère à la région le rôle de soutien des pôles de compétitivité mentionnés à l'article 24 de la loi n°2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 situés sur leur territoire ;

- le 6° tire les conséquences de l'attribution d'une compétence exclusive à la région sur les compétences des départements en matière économique et abroge les dispositions conférant une compétence aux départements en ces matières (soutien aux entreprises en difficulté, participation aux sociétés de garantie...).

Il supprime également la compétence des départements en matière d'aide à l'équipement rural (article L. 3232-1). Les dispositions introduites par le présent projet de loi à l'article L. 1111-10 autorisant les départements à contribuer, pour des raisons de solidarité territoriale, au financement d'opérations d'investissement en faveur, notamment, d'entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, ont vocation à s'y substituer.

Enfin, est abrogée la possibilité pour les collectivités territoriales autres que la région de mettre en œuvre une aide ou leurs propres régimes d'aides sans l'accord de la région mais avec l'accord du préfet (article L. 1511-5) ;

- le 7° cantonne la faculté offerte au département de garantir ou de cautionner des emprunts à ceux contractés par des organismes d'habitation à loyer modérés, des SEM ou à ceux contractés pour financer certaines opérations, notamment en matière d'aménagement ;

- le 8° tire les conséquences du renforcement de la compétence de la région en matière de développement économique. Il supprime, dans la liste des compétences dont la région est chargée d'organiser les modalités d'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, en qualité de chef de file, les champs relatifs au développement économique, au soutien à l'innovation et à l'internationalisation.

L'**article 4** est consacré au tourisme. Il précise l'exercice des compétences en matière de tourisme, qui sont partagées entre l'État et les collectivités territoriales. La région est désignée en qualité de chef de file chargé d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs groupements dans ce domaine. Elle élabore, dans ce cadre, le projet de schéma régional de développement touristique qui fixe les objectifs stratégiques d'aménagement, de développement et de promotion touristiques des destinations de la région.

Ce schéma est élaboré en concertation avec l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements compétents et débattu dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique.

Il tient lieu de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence tourisme et prévoit, à ce titre, l'articulation des interventions des collectivités entre elles et les mutualisations ou fusions de services dans le domaine du tourisme.

Par ailleurs, la possibilité est offerte à plusieurs régions ou plusieurs départements de mettre en commun leur action à travers un comité du tourisme commun.

L'**article 5** crée un plan régional de prévention et de gestion des déchets.

À ce jour, trois schémas coexistent en matière de déchets : le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux, le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux, le plan départemental ou interdépartemental de gestion de prévention et de gestion des déchets issus du bâtiment.

Dans un souci de simplification et de mise en cohérence des mesures applicables en matière de déchets, cet article crée un plan unique élaboré au niveau régional qui se substitue aux plans existants. Il prend en compte dans ses déclinaisons la prévention et la gestion de chaque type de déchets en tenant compte notamment des évolutions démographiques et techniques, tout en fixant des objectifs de valorisation.

Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, créé à l'article suivant, se substitue, lorsqu'il est adopté, au plan régional de prévention et de gestion des déchets.

L'**article 6** crée un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Il fait de ce schéma, qui participe de l'objectif de promotion de l'égalité des territoires, un document de planification majeur, élaboré par la région, avec une valeur prescriptive.

Le SRADDT comporte les orientations stratégiques et les objectifs du développement régional dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la mobilité et de la lutte contre le réchauffement climatique. Il se substitue notamment aux divers schémas existants dans ces domaines.

Il regroupe ainsi le schéma régional de l'intermodalité, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, ainsi que le plan régional de prévention et de gestion des déchets. En pratique, il comporte : un rapport de présentation où figurent les orientations générales et objectifs précités, lesquels reprennent les éléments essentiels des schémas sectoriels repris dans le SRADDT tel que défini par la législation particulière qui leur est applicable ; un fascicule spécifique fixant des règles générales opposables correspondant notamment aux schémas sectoriels repris ; une cartographie de synthèse.

Une possibilité de compléter le SRADDT avec d'autres chapitres thématiques reprenant des documents régionaux participant de la thématique de l'aménagement du territoire et l'égard desquels la région dispose d'une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation, est également ouverte.

Le SRADDT est doté d'effets prescriptifs à l'égard des documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale - SCoT, plans locaux d'urbanisme - PLU) élaborés par les communes ou leurs groupements compétents. Ces documents devront être compatibles avec le fascicule comprenant les règles du schéma et devront prendre en compte ses orientations stratégiques et ses objectifs régionaux.

L'élaboration du SRADDT, sous l'égide du conseil régional, procède d'une concertation importante avec l'État, les principales collectivités concernées, leurs groupements ainsi que les chambres consulaires. Le conseil régional a la possibilité de consulter toute autre organisation sur le projet de schéma, et ainsi de déterminer les règles du fascicule spécifique en associant des entités dont la consultation est prévue dans le cadre de la procédure d'élaboration prévalant pour les schémas correspondants tant qu'ils ne sont pas intégrés dans le SRADDT. Les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains seront ainsi consultées dans le cadre de l'élaboration du chapitre thématique qui se substituera au schéma régional de l'intermodalité.

Le document adopté par le conseil régional à l'issue de cette concertation et des procédures d'évaluation environnementale et d'enquête publique, est approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région. Cette approbation lui confère sa valeur prescriptive à l'égard des documents de planification des autres collectivités territoriales.

Pour des motifs liés à la conformité aux textes législatifs et réglementaires en vigueur, à la cohérence du projet avec les politiques de l'État, ou encore à l'existence d'un intérêt général, le représentant dans la région informe le conseil régional pour qu'il apporte les modifications nécessaires à l'approbation du schéma.

L'**article 7** prévoit plusieurs dispositifs transitoires afin de sécuriser les procédures d'élaboration ou de révision des anciens SRADT qui ont été engagées avant l'entrée en vigueur de la présente loi. Ces procédures se poursuivront sur la base des modalités fixées à l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983. Les SRADT approuvés avant la publication de la présente loi et ceux en cours d'élaboration ou de révision sous l'empire de la loi du 7 janvier 1983, demeureront régis par les dispositions de celles-ci jusqu'à

la date fixée pour leur expiration, ou jusqu'à la publication de l'arrêté préfectoral approuvant le SRADDT.

Une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance est prévue pour préciser, dans les dix-huit mois suivant la promulgation de la loi, le contenu du SRADDT. 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 œuvre.

**L'article 8** renforce le rôle de la région en matière de transports.

Cet article unifie au niveau de la région la responsabilité des transports non urbains routiers à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. La région a toutefois la possibilité de déléguer l'exercice de cette compétence à d'autres collectivités territoriales ou à des EPCI à fiscalité propre.

Cet article prévoit également le transfert du département à la région de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2017. Dans le périmètre des transports urbains, les autorités organisatrices ont la possibilité de déléguer l'exercice de leur compétence en matière de transports scolaires à la région. La région et les autorités organisatrices ont la possibilité de déléguer tout ou partie de cette compétence, par convention, au département ainsi qu'aux communes, EPCI, syndicats mixtes, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves et associations familiales.

**L'article 9** confie à la région la gestion de la voirie relevant des départements.

À ce jour, la voirie départementale représente 381 500 kilomètres de voirie (hors Mayotte). Une proportion importante de cette voirie procède du transfert d'une partie des routes nationales effectué en application de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

En confiant à la région la compétence de la gestion de la voirie, hors routes nationales ou communales, le rôle structurant de cette collectivité territoriale en matière d'aménagement du territoire se trouve renforcé. Celle-ci se trouvera en effet dotée d'un levier majeur pour renforcer l'attractivité du territoire et favoriser son développement économique et social. Par ailleurs, ce transfert s'inscrit dans une logique de complémentarité avec les compétences exercées par la région en matière de transport et qui sont encore renforcées. La région disposera ainsi de tous les leviers pour mener une politique coordonnée en matière de déplacements régionaux.

Le transfert des routes départementales aux régions s'accompagne du transfert des moyens permettant leur gestion.

Plusieurs codes sont modifiés en conséquence du retrait de cette compétence au département et de son attribution concomitante à la région. Ces modifications ont notamment pour objet d'attribuer des pouvoirs de police spéciale au président du conseil régional en matière de circulation sur le domaine public routier régional, d'inscrire les dépenses d'entretien et construction de la voirie départementale parmi la liste des dépenses obligatoires, d'ouvrir la possibilité pour la région de percevoir des recettes tirées du produit du droit de péage des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge de la région, ou encore de permettre au conseil régional de déléguer la gestion de sa voirie aux communautés d'agglomération, communautés urbaines ou métropoles.

Les dispositions de ces codes ainsi que celles des législations non codifiées mentionnant les routes ou voies départementales, la voirie départementale, ou le domaine public routier départemental sont ajustées pour qu'y soient substituées des références liées à la prise de compétence de la région.

Cette prise de compétence s'applique à l'ensemble des départements.

La métropole de Lyon, qui exerce certes les compétences d'un département mais constitue une collectivité territoriale à statut particulier, n'est pas concernée par ce transfert de compétence à la région. Cette compétence lui est attribuée en propre. Elle l'exercera un an au plus tard après la date de la première réunion du conseil de la métropole, soit début janvier 2016, échéance fixée pour le transfert dans son domaine public routier des voies du domaine public routier de la communauté urbaine de Lyon et celles du domaine public routier du département du Rhône situées sur son territoire.

De plus, les métropoles de droit commun, sauf la métropole du Grand Paris dont les compétences sont spécifiques, disposeront automatiquement, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, des transferts de la voirie départementale située sur leur territoire et en assureront la gestion.

Une période transitoire est prévue pour organiser le transfert en pleine propriété aux régions ou aux métropoles des routes classées dans le domaine public routier départemental. Ce transfert interviendra au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

L'**article 10** a pour objet de rouvrir une possibilité pérenne de transférer, au cas par cas, les aérodromes pour lesquels il est plus approprié

de conférer la compétence à des collectivités territoriales. L'article 28 de la loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a en effet transféré aux collectivités territoriales la plupart des aérodromes à l'exclusion des aérodromes d'intérêt national et des aérodromes utilisés pour les besoins de la défense nationale. Certains aérodromes d'intérêt local utilisés historiquement pour les besoins militaires ont perdu ou vont perdre cette activité. Ils ont vocation, ainsi que des aérodromes non transférés en application de la loi du 13 août 2004, à relever de la compétence de collectivités territoriales intéressées à leur développement. C'est le cas, par exemple, pour les aérodromes de Dijon - après le retrait programmé des activités militaires - , Montpellier, Nîmes ou Strasbourg.

Cet article n'impose pas d'obligations nouvelles aux collectivités territoriales, mais leur ouvre la faculté d'exercer pleinement leurs compétences en matière économique et d'aménagement durable du territoire.

Cet article complète la rédaction de L. 6311-1 du code des transports relatif aux aérodromes relevant de la compétence de l'État, dont la liste est actuellement fixée par décret en Conseil d'État.

Il prévoit en effet que le transfert des aérodromes ne figurant pas sur cette liste ainsi que de ceux qui ne sont plus nécessaires à l'exercice des missions de l'État est de droit dès lors qu'une collectivité territoriale intéressée ou un groupement de collectivités territoriales intéressées en aura fait la demande. Les conditions du transfert ainsi que la procédure d'instruction et de concertation seront précisées par décret en Conseil d'État. Ce transfert, qui porte sur la propriété, l'aménagement et l'exploitation, se fera à titre gratuit pour le bénéficiaire et ne donnera lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe ou contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts, ni honoraires.

Par ailleurs, afin d'éviter que l'État se retrouve concessionnaire d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales, l'**article 10** précise que le processus de décentralisation ne pourra aboutir qu'après la sortie de l'État du capital de la société aéroportuaire.

L'**article 11** met en place une 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.

Cet article a pour objectif de rationaliser la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales en matière de gestion des ports, telle qu'issue de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales permettant une

décentralisation à la demande des ports non autonomes relevant de l'État. La souplesse du dispositif à la demande a toutefois eu pour effet de multiplier les interlocuteurs compétents en matière de gestion des ports.

Face aux enjeux de compétitivité économique et aux défis fonciers d'aménagement de ces ports, il apparaît donc nécessaire de regrouper la gestion des ports décentralisés autour de la région et du bloc communal.

Dans cette optique, les paragraphes I à IV précisent les conditions du transfert, en instaurant un appel à candidatures entre les collectivités territoriales. Le préfet de région est chargé d'assurer la concertation entre les collectivités territoriales ou leurs groupements pétitionnaires en cas d'absence ou de pluralité de demandes et désigne le bénéficiaire du transfert.

Les paragraphes V et IX procèdent à la suppression de la compétence du département à compter de la date du transfert de chacun des ports qui doit intervenir au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

L'**article 12** est consacré au transfert des collèges à la région et en précise les modalités. Il modifie le code de l'éducation (paragraphe I) et le code général des collectivités territoriales (paragraphe II). L'objectif est d'assurer un seul niveau de gestion pour les établissements d'enseignement secondaire. Cela permettra également une meilleure articulation avec les politiques de transport scolaire confiées aux régions.

L'article supprime le chapitre du code de l'éducation relatif aux compétences des départements. Cette suppression conduit à modifier le code de l'éducation en affirmant la compétence de la région pour les collèges.

Il complète le code l'éducation en donnant compétence au conseil régional pour établir le schéma prévisionnel des investissements et la sectorisation des collèges, pour arrêter leur localisation, leur capacité d'accueil, leur secteur de recrutement et le mode d'hébergement des élèves.

Avant la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales (LRL), les biens des collèges et lycées étaient mis à disposition des départements et des régions. La loi LRL a organisé un transfert de propriété obligatoire vers les départements et les régions pour les EPLE appartenant à l'État, et un transfert facultatif pour les EPLE appartenant à une collectivité locale ou à un groupement.

Le projet de loi conserve ce même dispositif par l'insertion de deux alinéas à l'article L. 214-7 du code de l'éducation prévoyant un transfert

obligatoire et gratuit à la région de tous les EPLE appartenant aux départements, et le maintien du transfert facultatif des biens des EPLE appartenant aux communes et aux intercommunalités.

L'article L. 214-8 du code de l'éducation est modifié afin de préciser les modalités du transfert des collèges à la région, son entrée en vigueur et les conditions d'exécution des opérations en cours. Les biens meubles et immeubles sont, à compter de la date du transfert, mis à la disposition de la région à titre gratuit. Cette dernière assume l'ensemble des obligations du propriétaire et possède tous les pouvoirs de gestion. Par ailleurs, les opérations en cours à la date du transfert sont achevées selon le régime juridique et financier sous lequel elles ont été commencées.

Il est inséré plusieurs articles visant à prévoir les modalités de la convention de transfert de personnels et les modalités financières et préciser le dispositif de désaffectation des biens mis à disposition de la région en application des dispositions de l'article L. 1321-3 du code générale des collectivités territoriales.

La métropole de Lyon et le département de Paris continueront, par dérogation, à exercer les compétences transférées des départements aux régions. Lorsqu'un même ensemble immobilier comporte à la fois un collège et un lycée, une convention entre la collectivité concernée et la région détermine celle des deux collectivités qui assure le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement de l'ensemble.

Enfin, l'article substitue les régions aux départements lorsque ces derniers ont fait le choix de s'affilier au centre de gestion pour la gestion des personnels ouvriers et de service des collèges, jusqu'à l'expiration de la période d'affiliation en cours.

Il est prévu que ces dispositions entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2017.

L'**article 13**, consacré à la Corse, comporte plusieurs dispositions relatives à la collectivité territoriale de Corse.

Donnant suite à des propositions du rapport établi par la commission des compétences législatives et réglementaires sur les institutions particulières de la Corse présenté à l'Assemblée de Corse à la session des 26 et 27 septembre 2013, cet article procède à plusieurs ajustements propres à améliorer le fonctionnement des institutions de la collectivité territoriale de Corse.

Il rend ainsi applicable à la Corse toutes les dispositions législatives relatives aux régions, dès lors qu'elles ne sont pas contraires à celles qui régissent la collectivité territoriale de Corse, sans que le législateur n'ait besoin de le mentionner explicitement à chaque intervention.

Il prévoit également que l'Assemblée de Corse puisse modifier au cours de son mandat la liste de compétences déléguées, sous son contrôle, à sa commission permanente. Il donne le droit à au moins un cinquième des membres de l'Assemblée de Corse de pouvoir faire inscrire une question de leur choix à l'ordre du jour de leur assemblée. Enfin, les actes du Conseil exécutif de Corse sont dorénavant qualifiés sans ambiguïté d'arrêtés du président du Conseil exécutif délibérés au sein du Conseil exécutif.

Il organise, par ailleurs, le retour au sein de l'Assemblée de Corse de tous les membres du Conseil exécutif, y compris son président, en cas de démission collective de ces derniers ou de vote d'une motion de défiance. En effet, aujourd'hui les textes relatifs à l'organisation de l'Assemblée de Corse ne prévoient pas le retour à l'Assemblée de Corse des membres du Conseil exécutif qui démissionneraient de leur fonction exécutive. Aussi est-il proposé un dispositif pour les membres du Conseil exécutif de Corse. Toutefois, pour tenir compte de la solidarité du Conseil exécutif dans la gestion de la collectivité et pour éviter toute déstabilisation de son action par des mouvements fréquents, le retour des conseillers exécutifs est conditionné à une démission de l'ensemble du Conseil exécutif, c'est-à-dire à la fois de son président et des huit conseillers exécutifs. L'article précise enfin qu'aucun conseiller à l'Assemblée de Corse ne peut être signataire de plus d'une motion de défiance par année civile.

Enfin, il prolonge de deux ans la mise en œuvre du programme exceptionnel d'investissements pour la Corse (PEI). Ce PEI, qui résulte d'une proposition du Gouvernement aux représentants élus de la Corse, formulée à l'été 2000, a été consacré par l'article 53 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, codifié à l'article L. 4425-9 du code général des collectivités territoriales. Il prévoit une programmation sur 15 ans d'investissements publics destinés à combler les retards d'équipement dont souffrait la Corse dans plusieurs secteurs. Ces investissements sont financés par l'État et la collectivité territoriale de Corse, selon des proportions tenant compte des capacités de financement de la collectivité, sachant que la contribution de l'État ne peut excéder 70 % du coût total du programme. Les modalités de mise en œuvre du PEI ont fait l'objet, comme prévu à l'article L. 4425-9 du code général des collectivités territoriales d'une convention-cadre conclue entre l'État et la collectivité territoriale de Corse, portant sur la totalité de la durée du programme. La programmation ayant pris du retard, il est proposé de

prolonger de deux ans la mise en œuvre du PEI, en accord avec les partenaires locaux de la convention-cadre.

Le **titre II** prévoit la rationalisation de notre organisation territoriale et, dans ce cadre, facilite le regroupement de collectivités.

Le **chapitre I<sup>er</sup>** vise la rationalisation de l'intercommunalité et le renforcement de l'intégration communautaire.

L'**article 14** propose une nouvelle orientation de la rationalisation de la carte intercommunale resserrée autour des bassins de vie et axée à la fois sur un accroissement de la taille minimale des EPCI à fiscalité propre de 5 000 à 20 000 habitants et sur la réduction du nombre des structures syndicales intervenant en particulier dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports. Cet article propose une clarification des règles de révision des schémas départementaux de la coopération intercommunale, qui devront s'articuler autour des bassins de vie.

Il procède à des ajustements rédactionnels des objectifs de l'intercommunalité en Ile-de-France rendus nécessaires par l'adoption de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

L'**article 15** permet au préfet, selon une procédure dérogatoire au droit commun, de créer, modifier le périmètre ou fusionner tout établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le préfet pourra également proposer une création, modification ou fusion non prévue dans le schéma après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), laquelle a la possibilité d'imposer des modifications au projet si celles-ci sont votées à la majorité des deux tiers de ses membres et sont conformes aux objectifs assignés à tout schéma départemental de la coopération intercommunale.

La création, modification ou fusion sera arrêtée dès lors qu'une majorité, allégée par rapport à celle de droit commun, l'aura approuvée. Dans le cas où cette majorité n'est pas atteinte, le préfet peut néanmoins créer, modifier le périmètre ou fusionner des établissements publics de coopération intercommunale, en motivant sa décision après avis de la CDCI. Les pouvoirs de celle-ci sont renforcés à cette occasion. Alors que selon le dispositif de droit commun (l'article L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales) la CDCI ne peut entendre les représentants des collectivités territoriales que si ces derniers en font la demande, dans le cadre de cette procédure exceptionnelle, la commission peut prendre

l'initiative d'une audition des maires ou des présidents d'EPCI afin d'éclairer ses délibérations.

L'ensemble de ces opérations doit être achevé au 31 décembre 2016.

L'**article 16** permet au préfet pendant une période de deux ans de dissoudre tout syndicat de communes ou syndicat mixte prévu à l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales conformément au schéma départemental de la coopération intercommunale. Il peut également proposer une dissolution non prévue dans le schéma après avis de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), laquelle a la possibilité d'imposer des modifications au projet si celles-ci sont votées à la majorité des deux tiers de ses membres et sont conformes aux objectifs assignés à tout schéma départemental de la coopération intercommunale.

La dissolution est possible dès lors qu'une majorité, allégée par rapport à celle de droit commun, des communes pour les syndicats intercommunaux ou des organes délibérants de leurs membres pour les syndicats mixtes fermés l'approuve. Dans le cas où cette majorité n'est pas atteinte, le préfet peut néanmoins dissoudre un syndicat en motivant sa décision après avis de la CDCI. Les pouvoirs de celle-ci sont renforcés à cette occasion. Alors que selon le dispositif de droit commun (l'article L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales) la CDCI ne peut entendre les représentants des collectivités territoriales que si ces derniers en font la demande, dans le cadre de cette procédure exceptionnelle, la commission peut prendre l'initiative d'une audition des maires ou des présidents d'EPCI afin d'éclairer ses délibérations.

L'ensemble de ces opérations doit être achevé au 31 décembre 2016.

À la suite de la décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014, l'**article 17** prévoit un nouveau dispositif de rattachement des communes qui se trouveraient en situation d'isolement ou de discontinuité avec leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de rattachement qui tient compte des observations formulées par le Conseil constitutionnel.

Dans ce nouveau dispositif, l'EPCI à fiscalité propre auquel il est envisagé de rattacher la commune isolée, ses communes membres ainsi que la commune concernée sont d'abord consultés pour avis. Ensuite, la CDCI, éclairée par ces avis, peut, si elle le juge pertinent, modifier le projet de rattachement à la majorité des deux tiers de ses membres. Une telle procédure garantit le respect de la libre administration des collectivités territoriales concernées.

Le nouveau dispositif permet également aux communes membres de l'EPCI à fiscalité propre, y compris de la commune rattachée, de se prononcer sur la composition du conseil communautaire concomitamment à la consultation de l'EPCI à fiscalité propre sur le projet de périmètre, à l'instar de la procédure prévue dans les cas de création ou de fusion au dernier alinéa du VII de l'article L.5211-6-1 du CGCT. Le nombre total des sièges du futur conseil communautaire ainsi que leur répartition entre les communes est constaté par arrêté du préfet en même temps que l'arrêté définitif de rattachement. Toutefois, lorsque la CDCI adopte un autre projet de rattachement que celui proposé par le représentant de l'État dans le département, ce dernier arrête la composition du conseil communautaire selon la répartition automatique prévue aux II et III de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

L'**article 18** a pour objet de renforcer le bloc des compétences obligatoires des communautés de communes et de compléter le champ des compétences optionnelles.

S'agissant des compétences obligatoires, il est proposé de compléter ce groupe par deux items : la promotion du tourisme par la création d'office de tourisme et l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

S'agissant des compétences optionnelles, l'article ajoute une compétence relative à la création et la gestion de maisons de services au public définies par l'article 27-2 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations créé par la présente loi.

L'**article 19** a pour objet de compléter le champ des compétences nécessaires aux communautés de communes pour être éligibles à une bonification de la dotation globale de fonctionnement en ajoutant : la promotion du tourisme par la création d'offices de tourisme, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et la création et la gestion de maisons de services au public.

Pour être éligible à la DGF bonifiée, une communauté de communes devra donc exercer six compétences parmi la liste des onze prévues.

L'**article 20** a pour objet de compléter le champ des compétences obligatoires des communautés d'agglomération par deux items : la promotion du tourisme par la création d'office de tourisme, l'aménagement et l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

Une compétence optionnelle sur la création et la gestion de maisons de services au public définies par le nouvel article 27-2 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations est créée.

L'**article 21** donne un délai allant jusqu'au 31 décembre 2016 pour permettre aux EPCI de se conformer aux nouvelles dispositions de la loi, en étendant leur champ de compétence ou en les modifiant le cas échéant. En l'absence de décision, le préfet est habilité à modifier les statuts des EPCI concernés.

Pour la prise de compétence des communautés de communes et communautés d'agglomération en matière de promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme, l'article prévoit que les offices de tourisme des communes touristiques et des stations classées de tourisme sont maintenus et transformés en bureau d'information de l'office de tourisme intercommunal, sauf lorsqu'ils deviennent le siège de l'office intercommunal.

L'**article 22** modifie l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales pour prévoir des modalités de transfert ou de mise à disposition des agents qui participent à l'exercice des compétences communales transférées aux EPCI, cet article ne comportant aucune disposition concernant la situation des personnels en cas de restitution de compétences.

Le nouveau IV de l'article L. 5211-4-1 a pour objet de combler ce vide : les agents mis à disposition réintégreront leur commune d'origine, soit dans leurs fonctions antérieures, soit dans un poste de même niveau de responsabilité.

Les agents transférés par les communes ou recrutés par l'EPCI en vue de l'exercice de des compétences transférées seront répartis entre les communes après accord entre l'EPCI et ses membres ou, à défaut d'accord, par arrêté préfectoral. Les dispositions de l'article L. 5111-7 leurs seront de plein droit applicables.

Les agents intercommunaux participant pour une partie de leurs fonctions à l'exercice des compétences restituées recevront une nouvelle affectation au sein de l'EPCI.

Le **chapitre II** concerne les transferts de compétences des départements aux métropoles.

L'**article 23** étend à plusieurs compétences, et en l'autorisant sous forme de délégation, le mécanisme de transfert automatique du département à la métropole créé par la loi du 27 janvier 2014. À défaut de convention avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 entre la métropole et le département prévoyant le transfert ou la délégation d'au moins trois des sept groupes de compétences visés, l'ensemble de ces compétences est transféré à la métropole.

Le **titre III** vise à garantir la solidarité et l'égalité des territoires.

Le **chapitre I<sup>er</sup>** supprime la clause de compétence générale des départements et précise leurs capacités d'intervention pour assurer les solidarités territoriales et humaines. Un débat sera engagé sur l'avenir des départements.

Dans ce contexte, l'**article 24**, tout en limitant sa compétence aux domaines expressément prévus par la loi et codifiés notamment dans le code de l'action sociale et des familles, et dans celui de la santé publique, positionne le département sur ses compétences principales, à savoir les compétences de solidarité sociale et territoriale.

Ce rôle du département en matière de solidarité des territoires comporte trois volets.

Tout d'abord, le département peut financer les opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes et leurs groupements. Il peut également apporter son soutien direct, pour l'exercice de leurs compétences, aux EPCI à fiscalité propre, dans le cadre de leurs projets de territoire.

Il peut, par ailleurs, lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, financer des opérations d'investissement en faveur d'entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des EPCI à fiscalité propre.

La compétence du département en faveur de la prévention et de la prise en charge des situations de fragilité, du développement social, de l'accueil des jeunes enfants, et de l'autonomie des personnes est rappelée ainsi que son rôle dans l'accès aux droits et services des publics dont il a la charge.

Le **chapitre II** est consacré à l'amélioration de l'accessibilité des services à la population.

L'**article 25** crée, au travers d'un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental, l'outil permettant d'atteindre ces objectifs. Il s'agit d'un schéma élaboré conjointement par l'État et les EPCI à fiscalité propre et soumis à l'avis du conseil régional et du conseil départemental.

L'**article 26** crée les « maisons de services au public » en remplacement des actuelles « maisons de services publics ». Destinées à améliorer l'accès des populations aux services, elles peuvent relever de l'État, d'EPCI à fiscalité propre ou d'organismes de droit privé chargés d'une mission de service public. Elles rassemblent, dans les conditions prévues par une convention cadre, des services publics et privés.

Dans le cadre de ces maisons de services au public, les EPCI à fiscalité propre pourront définir des obligations de service public leur permettant, à l'issue d'une procédure d'appel d'offres, de sélectionner un opérateur de service auquel ils pourront verser une compensation.

En conséquence de ce nouveau dispositif, la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne sont modifiées.

Par ailleurs, l'article 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée permet la mise à disposition des maisons de services au public de personnels des collectivités territoriales. De plus, le régime juridique de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux est fixé par le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008. Il est en conséquence prévu d'indiquer que cette mise à disposition concerne les fonctionnaires ainsi que les agents non titulaires employés pour une durée indéterminée ou déterminée. En outre, afin de permettre aux maisons de services au public de bénéficier d'une plus grande souplesse dans la gestion de ces agents, les conditions de leur mise à disposition pourront déroger au régime de la mise à disposition fixé par le décret n° 2008-580 du 8 juin 2008. Toutefois, leur mise à disposition ne pourra s'effectuer qu'avec leur accord conformément aux dispositions de l'article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Il sera créé un fonds national de développement des maisons de services au public, mutualisant les contributions des opérateurs, qui participera au financement des maisons de services au public.

Le **chapitre III** est consacré à la lutte contre la fracture numérique.

L'actuel article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales institue une compétence concurrente entre les collectivités territoriales et leurs groupements, posant ainsi un problème de cohérence et de lisibilité de l'action publique.

Afin de clarifier le droit existant, l'**article 27** précise qu'un groupement doit avoir bénéficié d'un transfert de compétence de ses membres pour qu'il puisse l'exercer. Cet article précise également que les différentes interventions des collectivités et de leurs groupements doivent respecter un principe de cohérence.

La disposition introduit, par ailleurs, un mécanisme de souplesse en prévoyant la possibilité pour les syndicats mixtes ouverts de se voir déléguer la compétence pour tout ou partie d'un ou de plusieurs réseaux de communications électroniques, dans les conditions définies à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.

En outre, cet article permet aux collectivités territoriales et autres personnes morales de droit public membres d'un syndicat mixte ouvert (SMO) de verser des fonds de concours au SMO dont elles sont membres. Ceci afin de permettre l'inscription de leurs contributions dans la section « investissement » de leur propre budget.

Cette mesure contribuera à la dynamique engagée par le plan « France Très Haut Débit » qui encourage le déploiement de réseaux de communications électroniques de grande envergure (au moins départementale) par les collectivités territoriales en bonifiant le soutien financier de l'État. En effet, les projets dont l'exploitation et la commercialisation ont lieu à une échelle supra-départementale présentent moins de risques et permettent des gains d'efficacité.

Le **chapitre IV** fait des domaines de la culture, du sport et du tourisme des compétences partagées et est consacrée à la création de guichets uniques. Si la clarification des compétences commande de limiter les interventions des régions et des départements aux domaines de compétences qui leur sont expressément reconnus par la loi, il apparaît nécessaire, au vu de la diversité des situations et du caractère transversal de ces domaines, de maintenir une possibilité d'intervention de chaque niveau de collectivité territoriale en matière de culture, de sport et de tourisme, comme le prévoit l'**article 28**.

L'**article 29** offre la faculté de créer un guichet unique pour les aides et subventions, dans un souci de simplification de l'action publique pour les usagers. Pour les agents publics comme pour les citoyens, l'action publique territoriale, qui relève de l'État déconcentré et des collectivités, ne

pourra être lisible, renforcée, et efficace que si elle est mieux comprise. Parmi les moyens de simplifier l'accès des usagers à l'aide de la puissance publique et de proposer le traitement unique d'une demande dans un domaine de compétences partagées, l'État, une collectivité territoriale ou un EPCI à fiscalité propre peut déléguer à une autre personne publique l'instruction et l'octroi des aides et subventions qui relèvent de sa compétence. Ces guichets uniques, qu'ils soient issus de délégations de compétences vers les services déconcentrés de l'État ou vers ceux d'une collectivité, permettront de limiter les coûts d'instruction et de gestion. La délégation est accordée par une convention régie par les règles relatives aux délégations de compétences de l'État prévues à l'article L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales lorsque l'État est concerné et selon les règles du L. 1111-8 lorsque le guichet concerne uniquement les collectivités territoriales et par les dispositions du présent article lorsque l'État est délégataire.

Le **titre IV** vise à améliorer la transparence et la responsabilité financières des collectivités territoriales.

Le **chapitre I<sup>er</sup>** contient des dispositions relatives à la transparence financière des collectivités territoriales et de leurs groupements.

L'**article 30** modifie le code des juridictions financières afin que, dans un délai d'un an après la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif rende compte devant cette même assemblée des actions qu'il a entreprises pour donner suite aux observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport doit être communiqué à cette dernière qui chaque année fait la synthèse des rapports qu'elle reçoit. Son président présente cette synthèse à la conférence territoriale de l'action publique. Cette synthèse est également transmise à la Cour des comptes. Par ailleurs, il est proposé que le rapport d'observations définitives que la chambre régionale des comptes adresse à un EPCI soit communiqué par celle-ci aux maires des communes qui en sont membres, ces derniers devant le présenter à la plus proche séance de leur conseil municipal.

Il est aussi proposé de compléter le code général des collectivités territoriales. Tout d'abord, en rendant immédiatement publique et sans attendre le vote de l'assemblée délibérante, l'information sur une situation dégradée par la publication des avis des chambres régionales des comptes et des arrêtés préfectoraux dès leur notification.

De plus, la maîtrise des finances publiques nécessite que les décisions prises en matière d'orientation budgétaire soient documentées précisément.

C'est la raison pour laquelle a été créé dans les communes de 3 500 habitants et plus un débat d'orientation budgétaire permettant, en amont du vote du budget, l'organisation d'un débat sur les orientations générales de ce budget et sur les engagements financiers pluriannuels.

Les contraintes pesant sur les finances publiques nécessitent que ces règles soient renforcées et que ces évolutions soient documentées précisément.

Il est proposé que ce débat s'appuie, dans les plus grandes collectivités (régions, départements et communes de 3 500 habitants et plus), sur un rapport d'orientation budgétaire, reprenant de manière synthétique certaines informations contenues dans les documents comptables et budgétaires afin de faire apparaître les orientations majeures en ce domaine.

Ce rapport portera, comme cela est déjà le cas pour le débat d'orientation budgétaire actuel, sur les orientations budgétaires de l'exercice et sur les engagements pluriannuels pris par la collectivité. Dans le contexte de l'utilisation par certaines collectivités territoriales de produits financiers sophistiqués, il apparaît nécessaire que ce rapport porte également sur la gestion de l'endettement et la structure de la dette. Ce rapport contribuera ainsi à améliorer l'information des organes délibérants et des citoyens sur la nature et la portée des engagements pris en matière d'endettement. Enfin, dans les communes de plus de 10 000 habitants, les départements et les régions, il portera également sur la structure et l'évolution des effectifs et des principaux postes de dépenses.

En améliorant la transparence et sans remettre en cause la libre administration des collectivités, cette démarche permettra une plus grande information des assemblées délibérantes et des administrés sur l'évolution de la situation financière des collectivités et sur la performance de leur gestion. Pour les communes membres d'un EPCI, il est prévu une transmission obligatoire et réciproque de ces rapports d'orientation budgétaire.

En outre, pour rendre plus accessible aux citoyens les informations financières, une disposition prévoit que les communes, les départements, les régions et les EPCI joignent au budget primitif et au compte administratif, une présentation brève et synthétique des informations financières y figurant. Lorsqu'un site Internet existe, ces présentations doivent être mises en ligne.

Pour améliorer encore l'information de l'assemblée délibérante et instaurer davantage de transparence financière, il est proposé qu'une étude

d'impact soit obligatoirement présentée par l'exécutif pour toute opération d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret.

De plus, afin d'améliorer la qualité du contrôle budgétaire exercé par le représentant de l'État, il est proposé de rendre obligatoire pour les collectivités territoriales et EPCI de plus de 50 000 habitants, dans un délai de cinq ans, la transmission des documents budgétaires par voie dématérialisée.

Enfin, il abroge l'article 108 de la loi de finances pour 2012, qui prévoyait d'une part la présentation en annexe au projet de loi de finances d'un rapport sur la structure et l'évolution des dépenses locales et d'autre part la production par les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants et de leurs établissements publics d'un rapport sur leurs orientations budgétaires, leur dette et leurs dépenses.

En effet, il apparaît que les besoins d'information du Parlement sur les finances locales sont déjà satisfaits par des dispositifs existants, notamment le rapport annexé au projet de loi de finances initiale qui présente la situation des collectivités territoriales dans un document intitulé « perspectives économiques et évolution des finances publiques » accompagné d'annexes statistiques détaillées.

L'**article 31** crée un nouvel article dans le code des juridictions financières, qui prévoit le principe d'un rapport de la Cour des comptes au Parlement sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et sa présentation par le premier président de la Cour des comptes, devant le Comité des finances locales, après sa transmission au Parlement. En outre, il est proposé que le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques prévu au 3° de l'article 58 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances soit présenté par le premier président de la Cour des comptes devant le Comité des finances locales.

L'**article 32** prévoit, ainsi que le proposait le projet de loi portant réforme des juridictions financières, que la Cour des comptes coordonne, conformément à l'article 37-1 de la Constitution et pour une durée de cinq ans, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités locales sur la base du volontariat. Elle concerne les collectivités dont les produits de fonctionnement excèdent le seuil de 200 millions d'euros.

Des conditions préalables étant nécessaires (adaptation de la forme des comptes et des procédures comptables, développement du contrôle

interne, notamment), un commencement de mise en œuvre différé de trois ans est proposé.

Le **chapitre II** concerne les mesures relatives à la responsabilité financière applicables aux collectivités territoriales.

L'**article 33** vise à permettre la participation des collectivités territoriales au paiement des amendes résultant de la reconnaissance de manquements de la France à ses obligations nées de l'application du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne lorsque ce manquement est constaté dans le cadre de l'exercice d'une compétence décentralisée.

Dans l'état actuel du droit, lorsqu'une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales détient une compétence, et que l'une ou l'autre manque à une disposition du droit communautaire, les instances juridictionnelles de l'Union européenne ne reconnaissent comme interlocuteurs que les États membres, indépendamment de leur organisation interne.

Afin de remédier à cette situation et de responsabiliser les collectivités territoriales et les groupements de collectivités au regard des obligations communautaires, le dispositif juridique proposé fait peser sur ces entités la charge de la condamnation qui leur est imputable en raison de leurs manquements aux obligations communautaires.

Cet article insère donc dans le code général des collectivités territoriales un article L. 1611-10 qui prévoit que les collectivités territoriales et leurs groupements supportent les conséquences financières des jugements ou des arrêts rendus par une juridiction communautaire, dès lors que cette condamnation repose pour une large part sur leur action, ou défaut d'action. Les charges correspondantes constituent des dépenses obligatoires au sens de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales.

Lorsque les collectivités territoriales et leurs groupements sont identifiables dès le début de la procédure, ces collectivités et groupements sont informés par l'État de l'ouverture de la procédure et invités à présenter leurs observations pour permettre à l'État de répondre.

Dans tous les cas, que les collectivités territoriales et leurs groupements aient été identifiées *ab initio* ou non, l'État détermine la répartition des sommes dues entre les collectivités ou groupements au regard de leurs responsabilités respectives. Le texte fixe à un mois le délai au cours duquel ils pourront faire valoir leurs observations.

En cas d'accord, l'État arrête la répartition des sommes dues.

En cas de désaccord, le sujet est porté devant une commission composée de membres du Conseil d'État et de la Cour des Comptes, qui donne un avis à l'État sur la répartition des sommes dues.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article, notamment les modalités d'information des collectivités et groupements par l'État ainsi que les règles de composition et de fonctionnement de la commission.

Le **chapitre III** crée un observatoire de la gestion publique locale. L'**article 34** le rattache au Comité des finances locales. Composé de fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, cet observatoire permettra de constituer au niveau national un pôle partagé d'expertise des politiques publiques locales.

Le **titre V** regroupe les dispositions relatives aux agents.

L'**article 35** prévoit les modalités de mise à disposition ou de transfert des services ou parties de services de l'État en charge des compétences transférées, par référence aux dispositions des articles 80 à 88 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles relatives aux personnels. Sont exclues de ce renvoi les modalités spécifiques de transfert applicables aux fonds européens.

Cet article prévoit également les modalités de transfert des services ou parties de services des départements en charge des compétences transférées aux régions en matière de transports, de voiries, de ports maritimes et intérieurs, et de collèges. La date et les modalités de ces transferts font l'objet de conventions conclues entre les deux collectivités.

Cet article précise en outre les garanties apportées aux fonctionnaires et aux agents non titulaires transférés en vue de stabiliser leur situation statutaire personnelle. Les agents des départements qui participent à l'exercice de compétences transférées aux régions (ou éventuellement, s'agissant des ports maritimes et intérieurs, à une autre collectivité ou un groupement) connaîtront une substitution d'employeur sans changer de fonction publique, ni de cadre statutaire. Leurs primes et régimes indemnitaires seront maintenus par application de l'article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales. La situation des ouvriers des parcs et ateliers, qui sont soumis à un régime statutaire spécifique, est prise en compte afin de garantir le maintien de leurs droits, qu'ils soient mis à

disposition ou intégrés. Par ailleurs, ce transfert permettra à l'ensemble de ces agents, s'ils le souhaitent, de bénéficier d'un bassin élargi de mobilité.

Il prévoit enfin les modalités applicables aux agents et aux instances consultatives du personnel en cas de regroupement de régions.

L'**article 36** renforce les droits des agents en matière de protection sociale complémentaire lorsqu'ils font l'objet d'un transfert. Cette disposition complète l'article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales qui comprend déjà des dispositions sur le régime indemnitaire et l'action sociale et couvre les réorganisations avec changement d'employeur, dont les métropoles. Le régime de cet article est rendu applicable pour la création de communes nouvelles (L. 2113-5). Les agents de la métropole de Lyon bénéficient du maintien des droits relatifs à la protection sociale complémentaire. Ces droits sont prévus comme ci-après. Les agents couverts par une convention de participation en demeureront bénéficiaires jusqu'à son échéance avec substitution du nouvel employeur, à l'instar de ce que prévoit le code général des collectivités territoriales pour la reprise des contrats (par exemple article L. 5217-5).

La convention de participation et le contrat le cas échéant annexé deviendront donc tripartites : l'ancien employeur demeurera souscripteur pour les agents qui restent dans la collectivité d'origine et le nouvel employeur deviendra souscripteur pour les agents transférés. Ce régime durera jusqu'à l'échéance de la convention, fixée obligatoirement à 6 ans par le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011. Les employeurs pourront convenir avec l'organisme de mettre un terme avant l'échéance à la convention et au contrat, de façon à leur permettre, à chacun, d'instaurer un nouveau régime d'aide à la protection sociale complémentaire pour leur personnel respectif. Pour les agents recevant une aide au titre d'un contrat ou règlement « labellisé », ils en conserveront le bénéfice s'ils y ont intérêt, à l'instar de leurs droits déjà prévus en matière de régime indemnitaire (voir l'article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales).

Cette disposition permet aux agents transférés de ne pas perdre les avantages de protection sociale complémentaire dont ils pouvaient bénéficier. Les agents demeurent par ailleurs toujours libres, s'ils le souhaitent, de rejoindre le régime de participation de leur nouvel employeur en résiliant au besoin leur contrat ou leur règlement à son échéance annuelle (articles L. 221-10 du code de la mutualité, L. 932-21 du code de la sécurité sociale et L. 133-12 du code des assurances).

En maintenant les agents dans leur convention de participation jusqu'à l'échéance de celle-ci, cette disposition permet également d'éviter un

bouleversement de l'économie de ces conventions qui, à défaut, pourraient se trouver déséquilibrées par suite du départ des agents transférés avec des risques de hausse de tarif pour les agents restants, voire de demande d'indemnisation aux collectivités. Pour autant, c'est le nouvel employeur qui devient par substitution souscripteur de la convention pour les agents transférés et ceux-ci sont bien rattachés désormais à leur nouvel employeur au titre de la protection sociale complémentaire également.

Le **titre VI** comporte les dispositions transitoires et finales.

L'**article 37** prévoit la compensation financière des transferts de compétences inscrits dans la présente loi, au « coût historique » d'exercice par l'État des compétences transférées. A ce titre, il précise les modalités de calcul des droits à compensation, évalués sur la base de moyennes actualisées de dépenses exposées par l'État constatées sur une période dont la durée varie selon qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement (trois ans maximum) ou d'investissement (cinq ans minimum). Il renvoie à un décret le soin de fixer la durée exacte des périodes de référence précitées et les modalités de répartition entre les collectivités bénéficiaires du droit à compensation des charges transférées.

Cet article précise que la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances. En outre, il instaure une garantie de non baisse des compensations en cas de diminution des recettes fiscales transférées et prévoit la présentation d'un rapport annuel du Gouvernement sur ce thème à la Commission consultative sur l'évaluation des charges.

Cet article prévoit que la compensation des extensions ou créations de compétences obligatoires et définitives inscrites à la présente loi sera opérée dans les conditions de droit commun (articles L. 1614-1-1, L. 1614-3, L. 1614-3-1, L. 1614-5-1 et L. 1614-6 du code général des collectivités territoriales).

Cet article organise également un dispositif de compensation adapté aux transferts de compétences inscrits dans la présente loi effectués entre le département ou une commune et une autre collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales et ayant pour conséquence d'accroître les charges de ces derniers. Ce dispositif repose sur les principes de compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales et crée une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées, composée paritairment de représentants des deux parties concernées, chargée de contrôler l'évaluation

des charges transférées. Le transfert aux régions des compétences relatives à la voirie départementale entraîne celui des services départementaux chargés notamment de leur entretien (services issus des parcs de l'équipement transférés en 2009). Compte tenu de la spécificité de ces services, des modalités de compensation particulières sont précisées.

Enfin, cet article tire les conséquences, en terme patrimonial, de la création des nouvelles régions. Il prévoit notamment la gratuité des transferts des biens et organise la continuité des actes juridiques entre les anciennes régions et la nouvelle région. Il prévoit enfin les modalités de fonctionnement budgétaires dans la période qui précède l'adoption, par la nouvelle région, de son budget.



## PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, qui sera chargée d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion, avec le concours du secrétaire d'État, auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale.

### TITRE I<sup>ER</sup>

#### DES RÉGIONS RENFORCÉES

##### CHAPITRE UNIQUE

##### **Le renforcement des responsabilités régionales**

##### **Article 1<sup>er</sup>**

##### **Suppression de la clause de compétence générale et pouvoir réglementaire des régions**

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le deuxième alinéa de l'article L. 1111-10 est supprimé ;
- ③ 2° L'article L. 4221-1 est ainsi modifié :
- ④ a) Le premier alinéa est complété par les mots : « dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. » ;

- ⑤ *b)* Le deuxième alinéa est supprimé ;
- ⑥ *c)* Au troisième alinéa, après les mots : « de la région » sont ajoutés les mots : « , l'accès au logement, l'amélioration de l'habitat » ;
- ⑦ *d)* Il est complété par trois alinéas ainsi rédigés :
- ⑧ « Le pouvoir réglementaire de la région s'exerce dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi.
- ⑨ « Un conseil régional ou, par délibérations concordantes, plusieurs conseils régionaux peuvent présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des régions.
- ⑩ « Les propositions adoptées par les conseils régionaux en application de l'alinéa précédent sont transmises par les présidents de conseil régional au Premier ministre et au représentant de l'État dans les régions concernées. » ;
- ⑪ 3° L'article L. 4433-1 est ainsi modifié :
- ⑫ *a)* Le premier alinéa est complété par les mots : « dans les domaines de compétence que la loi lui attribue. » ;
- ⑬ *b)* Le deuxième alinéa est supprimé ;
- ⑭ *c)* Au troisième alinéa, après les mots : « de la région » sont ajoutés les mots : « , l'accès au logement, l'amélioration de l'habitat ».
- ⑮ *d)* Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑯ « Le pouvoir réglementaire de la région s'exerce dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi. »

## **Article 2**

### **Développement économique**

- ① I. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa de l'article L. 1511-1 est remplacé par six alinéas ainsi rédigés :

- ③ « I. – La région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique.
- ④ « Le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation 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 organise la complémentarité des actions menées, sur le territoire régional, par les collectivités territoriales et leurs groupements en matière d'aide aux entreprises. Il veille à ce que ces aides ne contribuent pas aux délocalisations d'activités économiques au sein de la région ou d'une région limitrophe.
- ⑤ « Le schéma fait l'objet d'une concertation au sein de la conférence territoriale de l'action publique mentionnée à l'article L. 1111-9-1 et avec les organismes consulaires. Il est adopté par le conseil régional dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils régionaux.
- ⑥ « 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 applicables sur le territoire d'une métropole visée au titre I<sup>er</sup> du livre II de la cinquième partie du code ou sur le territoire de la métropole de Lyon sont adoptées conjointement par les instances délibérantes de la métropole concernée et de la région. À défaut d'accord, les orientations adoptées par la métropole concernée prennent en compte le schéma régional. Elles sont adressées à la région dans les six mois qui suivent l'adoption du schéma régional.
- ⑦ « Le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, y compris ses orientations applicables sur le territoire d'une métropole visée au titre I<sup>er</sup> du livre II de la cinquième partie du code ou sur le territoire de la métropole de Lyon, est approuvé par arrêté du représentant de l'État.
- ⑧ « Les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'intervention économique sont compatibles avec ce schéma. Les actes des métropoles et de la métropole de Lyon sont compatibles avec les seules orientations du schéma applicables sur leur territoire » ;
- ⑨ 2° Avant le deuxième alinéa de l'article L. 1511-1, il est inséré le chiffre suivant : « II ».
- ⑩ II. – L'article L. 711-8 du code de commerce est complété par un alinéa ainsi rédigé :

- ⑪ « La stratégie prévue au 1° est compatible avec le schéma régional prévu au I de l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales. »
- ⑫ III. – L'article 5-5 du code de l'artisanat est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑬ « La stratégie régionale prévue au 1° est compatible avec le schéma régional prévu au I de l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales. »
- ⑭ IV. – À l'article 50 de la loi n° 2003-721 du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique, les mots : « - de représentants des conseils régionaux, des organisations professionnelles et des chambres consulaires » sont remplacés par les mots : « - de représentants des conseils régionaux ; « - de représentants des organisations professionnelles et des chambres consulaires ; ».
- ⑮ V. – Le présent article est applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

### Article 3

- ① I. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 1511-2 est ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 1511-2. - I.* – Sous réserve des dispositions des articles L. 1511-3, L. 1511-7 et L. 1511-8, du titre V du livre II de la deuxième partie et du titre III du livre II de la troisième partie, le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région. Il peut déléguer tout ou partie de l'octroi des aides aux collectivités territoriales et à leurs groupements dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du présent code. Ces aides revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Il peut déléguer la gestion de ces avances à des établissements publics.
- ④ « Dans le cadre d'une convention passée avec la région, les autres collectivités territoriales et leurs groupements peuvent participer au financement des aides et régimes d'aides mis en place par la région.

- ⑤ « Les aides accordées par les collectivités territoriales ou leurs groupements au titre du I du présent article et de l'article L. 1511-3 ont pour objet la création ou l'extension d'activités économiques.
- ⑥ « II. – Lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige, le conseil régional peut accorder des aides à des entreprises en difficulté. Les modalités de versement des aides et les mesures de redressement qui en sont la contrepartie font l'objet d'une convention entre la région et l'entreprise. Les autres collectivités territoriales et leurs groupements disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions peuvent participer au financement des aides dans le cadre d'une convention passée avec la région. » ;
- ⑦ 2° Le premier alinéa de l'article L. 1511-3 est ainsi rédigé :
- ⑧ « Les communes, la métropole de Lyon et, lorsque la compétence leur a été transférée, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents, dans le respect du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation pour attribuer des aides à l'investissement immobilier des entreprises, ainsi que des aides à la location de terrains ou d'immeubles. Ces aides prennent notamment 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 favorables que les conditions du marché. Le montant des aides est calculé par référence aux conditions du marché, selon des règles de plafond et de zone déterminées par voie réglementaire. Ces aides donnent lieu à l'établissement d'une convention et sont versées soit directement à l'entreprise bénéficiaire, soit au maître d'ouvrage, public ou privé, qui en fait alors bénéficiaire intégralement l'entreprise. Les régions peuvent intervenir en complément des collectivités territoriales et groupements visés au premier alinéa dans le cadre d'une convention passée avec ceux-ci. » ;
- ⑨ 3° Le premier alinéa de l'article L. 1511-7 est ainsi rédigé :
- ⑩ « La région, les métropoles et la métropole de Lyon peuvent verser des subventions aux 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 aux organismes visés au 1 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier qui participent à la création d'entreprises. Les autres collectivités territoriales et leurs groupements peuvent également verser des subventions à ces organismes dans le cadre d'une convention

passée avec la région et dans le respect des orientations définies par le schéma prévu à l'article L. 1511-1. » ;

- ⑪ 4° À l'article L. 3231-1, les mots : « L. 3231-3, » sont supprimés ;
- ⑫ 5° L'article L. 4211-1 est ainsi modifié :
- ⑬ a) Le 6° est ainsi rédigé :
- ⑭ « 6° Toutes interventions économiques dans les conditions prévues au présent article, au titre I<sup>er</sup> du livre V de la première partie du code, au chapitre III du titre V du livre II de la quatrième partie du code ainsi qu'à l'article L. 3232-4 ; »
- ⑮ b) Le 8° est ainsi rédigé :
- ⑯ « 8° La participation au capital des sociétés de capital investissement, des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, existantes ou à créer, ainsi que des sociétés d'économie mixte et des sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologies.
- ⑰ « Sous réserve des dispositions des articles L. 3641-1 et L. 5217-2 du présent code, les autres collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent intervenir qu'en complément de la région et dans le cadre d'une convention signée avec celle-ci. » ;
- ⑱ c) Après le 8°, il est inséré un 8° *bis* ainsi rédigé :
- ⑲ « 8° *bis* La participation en capital dans des sociétés commerciales autres que celles visées au 8° dans la mesure où l'intervention régionale correspond aux orientations stratégiques définies par le schéma régional prévu à l'article L. 1511-1. Cette prise de participation ne peut avoir pour effet de porter la part détenue par une ou plusieurs régions à plus de 33 %. Les modalités d'exercice de cette compétence, visant en particulier la préservation des intérêts patrimoniaux des régions, sont définies par décret en Conseil d'État. Ce décret précise en particulier les conditions dans lesquelles la commission des participations et des transferts, créée par la loi n° 86-912 du 6 août 1986, est saisie des opérations d'acquisition et de cession les plus importantes. » ;
- ⑳ d) Au premier alinéa du 9°, les mots : « ou la participation, par le versement de dotations, à la constitution d'un fonds d'investissement auprès d'une société de capital-investissement à vocation régionale ou interrégionale » sont supprimés ;
- ㉑ e) Après le premier alinéa du 9°, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

- ②② « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent intervenir en complément de la région dans le cadre d'une convention signée avec celle-ci. » ;
- ②③ *f)* Au deuxième alinéa du 9°, les mots : « des dotations ou des souscriptions versées par une ou plusieurs régions » sont remplacés par les mots : « des souscriptions sur fonds publics versées par les collectivités territoriales et leurs groupements » ;
- ②④ *g)* Le deuxième alinéa du 9° est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ②⑤ « Cette limite peut toutefois être dépassée si nécessaire dans le cas d'un fonds interrégional ou lorsqu'il est procédé à un appel à manifestation d'intérêt pour mobiliser les investisseurs privés dans le fonds. » ;
- ②⑥ *h)* Au troisième alinéa du 9°, les mots : « d'investissement » sont supprimés et le mot : « dotations » est remplacé par le mot : « souscriptions » ;
- ②⑦ *i)* Le 9° est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ②⑧ « Les autres collectivités territoriales et leurs groupements intervenant pour compléter la souscription régionale sont également signataires de cette convention. » ;
- ②⑨ *j)* Il est ajouté un 13° ainsi rédigé :
- ③① « 13° Le soutien des pôles de compétitivité mentionnés à l'article 24 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 situés sur leur territoire. » ;
- ③② 6° Les articles L. 1511-5, L. 3231-3, L. 3232-1 et L. 3231-7 sont abrogés ;
- ③③ 7° Au premier alinéa de l'article L. 3231-4, après les mots : « personne de droit privé », sont insérés les mots : « visée au cinquième alinéa du présent article et au 1° du I de l'article L. 3231-4-1, ou pour réaliser une opération visée aux I et II de l'article L. 3231-4-1 » ;
- ③④ 8° Au II de l'article L. 1111-9, les 4°, 5° et 6° sont supprimés.
- ③⑤ II. – Le présent article est applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

## Article 4

### Tourisme

- ① I. – Au II de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, il est ajouté un 9° ainsi rédigé :
- ② « 9° Au tourisme. »
- ③ II. – Le code du tourisme est ainsi modifié :
- ④ 1° L'article L. 111-2 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑤ « *Art. L. 111-2.* – Les collectivités territoriales et leurs groupements, lorsqu'ils sont compétents, sont associés à la mise en œuvre de la politique nationale du tourisme.
- ⑥ « La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file au sens de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le domaine du tourisme.
- ⑦ « Elle élabore le schéma régional de développement touristique qui fixe les objectifs stratégiques d'aménagement, de développement et de promotion touristiques. Le schéma précise les actions des collectivités, notamment en matière de promotion, d'investissement et d'aménagement touristique du territoire.
- ⑧ « Le schéma régional de développement touristique tient lieu de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence en matière de tourisme et est adopté selon les modalités prévues aux V et VI de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.
- ⑨ « Le schéma prévoit notamment les modalités de financement et de mutualisation des services. Il peut prévoir la fusion d'organismes locaux de tourisme de la région, des départements, des communes et de leurs groupements. » ;
- ⑩ 2° L'article L. 131-3 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑪ « *Art. L. 131-3.* – Le conseil régional peut créer un comité régional du tourisme qui prépare et met en œuvre la politique touristique de la région.
- ⑫ « Par délibérations concordantes de leurs organes délibérants, plusieurs régions peuvent s'associer pour conduire leurs actions touristiques au sein d'un comité du tourisme commun. Dans ce cas, les conseils régionaux

exercent conjointement les attributions dévolues au conseil régional par le présent chapitre. » ;

- ⑬ 3° L'article L. 132-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑭ « Par délibérations concordantes de leurs organes délibérants, plusieurs départements peuvent s'associer pour conduire leurs actions touristiques au sein d'un comité du tourisme commun. » ;
- ⑮ 4° Au second alinéa de l'article L. 161-3, les mots : « par les articles L. 131-7 et L. 131-8 » sont remplacés par les mots : « par l'article L. 131-8 » ;
- ⑯ 5° Les articles L. 131-1, L. 131-6, L. 131-7 et L. 132-1 sont abrogés.
- ⑰ III. – Le présent article est applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

## **Article 5**

### **Planification régionale**

- ① I. – Le code de l'environnement est ainsi modifié :
- ② 1° Les articles L. 541-13 et L. 541-14 sont remplacés par les dispositions suivantes :
- ③ « *Art. L. 541-13.* - I. – Chaque région est couverte par un plan régional de prévention et de gestion des déchets.
- ④ « II. – Pour atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 541-1, le plan comprend :
- ⑤ « 1° Un état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets ;
- ⑥ « 2° Une prospective à termes de six ans et de douze ans de l'évolution tendancielle des quantités de déchets à traiter ;
- ⑦ « 3° Des objectifs en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets, déclinant les objectifs nationaux de manière adaptée aux particularités territoriales ainsi que les priorités à retenir pour atteindre ces objectifs ;
- ⑧ « 4° Une planification de la prévention et de la gestion des déchets à termes de six ans et de douze ans, comportant notamment la mention des installations qu'il apparaît nécessaire de créer ou de faire évoluer afin

d'atteindre les objectifs fixés au 3°, dans le respect de la limite mentionnée au IV.

- ⑨ « III. – Certains flux de déchets, dont la liste est fixée par décret, font l'objet d'une planification spécifique dans le cadre du plan régional.
- ⑩ « IV. – Le plan fixe, en fonction des objectifs mentionnés au II, une limite aux capacités annuelles d'élimination des déchets non dangereux non inertes, qui ne peut être supérieure à une valeur établie par décret en Conseil d'État. Cette valeur peut varier selon les collectivités territoriales. Cette limite s'applique lors de la création de toute nouvelle installation d'élimination des déchets non dangereux non inertes, lors de l'extension de capacité d'une installation existante, ou lors d'une modification substantielle de la nature des déchets admis dans une telle installation.
- ⑪ « V. – Sans préjudice du IV, le plan prévoit, parmi les priorités qu'il retient, une ou plusieurs installations de stockage de déchets non dangereux et une ou plusieurs installations de stockage de déchets inertes en veillant à leur répartition sur la zone géographique couverte par le plan en cohérence avec les dispositions du 4° de l'article L. 541-1.
- ⑫ « VI. – Le plan peut prévoir, pour certains types de déchets spécifiques, la possibilité pour les producteurs et les détenteurs de déchets de déroger à la hiérarchie des modes de traitement des déchets définie à l'article L. 541-1, en la justifiant compte tenu des effets globaux sur l'environnement et la santé humaine, et des conditions techniques et économiques.
- ⑬ « VII. – Le plan prévoit les mesures permettant d'assurer la gestion des déchets dans des situations exceptionnelles, notamment celles susceptibles de perturber la collecte et le traitement des déchets, sans préjudice des dispositions relatives à la sécurité civile.
- ⑭ « VIII. – Le plan tient compte, en concertation avec l'autorité compétente des zones limitrophes, des besoins des zones voisines hors de son périmètre d'application et des installations de gestion des déchets implantées dans ces zones afin de prendre en compte les bassins économiques et les bassins de vie.
- ⑮ « Art. L. 541-14. - I. – Le projet de plan est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil régional.
- ⑯ « II. – Le plan est établi en concertation avec des représentants des collectivités territoriales, de l'État, des organismes publics concernés, des organisations professionnelles concernées, des associations agréées de

protection de l'environnement et des associations de défense des consommateurs agréées. Le projet de plan est soumis pour avis à la conférence territoriale de l'action publique, au représentant de l'État dans la région, aux commissions départementales compétentes en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques des départements situés sur le territoire de la région, et aux conseils régionaux et généraux limitrophes. Il est éventuellement modifié pour tenir compte de ces avis qui sont réputés favorables s'ils n'ont pas été formulés dans un délai de trois mois à compter de la réception du projet. Si, dans les conditions prévues à l'article L. 541-15, l'État élabore le plan, l'avis du conseil régional est également sollicité.

- ⑰ « III. – Le projet de plan est alors soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> du présent code, puis approuvé par délibération du conseil régional et publié. » ;
- ⑱ 2° L'article L. 541-14-1 est abrogé ;
- ⑲ 3° Au premier alinéa de l'article L. 541-15, les mots : « , L. 541-13, L. 541-14 et L. 541-14-1 » sont remplacés par les mots : « et L. 541-13 » et au troisième alinéa du même article, les mots : « de suivi, » sont ajoutés après les mots : « de publication », les mots : « au président du conseil général ou au président du conseil régional une nouvelle délibération sur les projets de plans visés aux articles L. 541-13, L. 541-14 et L. 541-14-1 » sont remplacés par les mots : « au président du conseil régional une nouvelle délibération sur les projets de plans mentionnés à l'article L. 541-13 » et les mots : « ou les conseils généraux » sont supprimés ;
- ⑳ 4° Aux deux alinéas de l'article L. 655-6, le chiffre : « VIII » est remplacé par le chiffre : « II » ;
- ㉑ 5° L'article L. 655-6-1 est abrogé.
- ㉒ II. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ㉓ 1° Au premier alinéa de l'article L. 4424-37, les mots : « Les plans de prévention et de gestion des déchets prévus aux articles L. 541-13, L. 541-14 et L. 541-14-1 du code de l'environnement sont élaborés » sont remplacés par les mots : « Le plan régional de prévention et de gestion des déchets prévu à l'article L. 541-13 du code de l'environnement est élaboré » et au second alinéa, les mots : « Par dérogation aux articles L. 541-13, L. 541-14 et L. 541-14-1 du code de l'environnement, les projets de plan qui, à l'initiative de l'Assemblée de Corse, peuvent être réunis en un seul document sont, » sont remplacés par les mots : « Le projet

de plan est,» et le mot : « approuvés » est remplacé par le mot : « approuvé » ;

- ②④ 2° À l'article L. 4424-38, les mots : « des plans de prévention et de gestion des déchets » sont remplacés par les mots : « du plan régional de prévention et de gestion des déchets prévu à l'article L. 541-13 du code de l'environnement ».
- ②⑤ III. – Les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets sont approuvés dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi. Les plans mentionnés aux articles L. 541-13, L. 541-14 et L. 541-14-1 du code de l'environnement et L. 4424-37 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction antérieure à la promulgation de la présente loi et qui ont été approuvés avant cette promulgation restent en vigueur jusqu'à la publication du plan régional de prévention et de gestion des déchets dont le périmètre d'application couvre celui de ces plans.

## Article 6

- ① Le chapitre I<sup>er</sup> du titre V du livre II de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② *« CHAPITRE I<sup>ER</sup>*
- ③ *« Le schéma régional d'aménagement  
et de développement durable du territoire*
- ④ *« Art. L. 4251-1. – Un schéma est élaboré dans chaque région, à l'exception de la région d'Ile-de-France et, outre-mer, des régions et des collectivités qui exercent les compétences de celles-ci.*
- ⑤ *« Ce schéma constitue le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional. À cet effet, il fixe les orientations stratégiques et les objectifs régionaux à moyen ou long terme en matière d'utilisation de l'espace et dans les domaines du logement, de l'intermodalité des transports, de la maîtrise et de la valorisation de l'énergie, de la lutte contre le changement climatique, de la pollution de l'air, de la prévention et de la gestion des déchets.*
- ⑥ *« Il peut également fixer ces orientations et objectifs dans d'autres domaines contribuant à l'aménagement du territoire lorsque des dispositions législatives attribuent dans ce ou ces domaines une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation*

à la région et que le conseil régional, par la délibération prévue au I de l'article L. 4251-5, décide de l'exercer dans ce cadre.

- ⑦ « Dans chacun de ces domaines que doit ou que peut couvrir le schéma, celui-ci tient lieu du document sectoriel de planification, de programmation ou d'orientation correspondant prévu par la loi.
- ⑧ « Ces orientations et objectifs sont déterminés en respectant les finalités énumérées par les articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme. Pour les domaines dans lesquels la loi institue un document sectoriel auquel le schéma se substitue, ils reprennent les éléments essentiels du contenu dudit document tel que défini par la loi. Ils sont présentés dans le rapport général du schéma.
- ⑨ « Ce rapport précise les principales modalités de mise en œuvre des orientations et les indicateurs permettant d'apprécier la réalisation des objectifs.
- ⑩ « Une carte synthétique illustre cette stratégie régionale d'aménagement.
- ⑪ « *Art. L. 4251-2.* – Des règles générales sont énoncées par la région pour contribuer à mettre en œuvre les orientations et atteindre les objectifs fixés dans le rapport, utilement et sans méconnaître les compétences de l'État et des autres collectivités ni excéder les possibilités reconnues aux documents sectoriels auxquels le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire se substitue. Ces règles peuvent varier selon différentes parties du territoire régional.
- ⑫ « Elles sont regroupées dans un fascicule spécifique du schéma régional qui comprend des chapitres thématiques.
- ⑬ « Le fascicule indique les modalités de suivi de l'application de ses dispositions et de l'évaluation de leurs incidences.
- ⑭ « *Art. L. 4251-3.* – Les orientations, objectifs et règles du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire :
  - ⑮ « 1° Respectent les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues au livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme ainsi que les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols ;
  - ⑯ « 2° Sont compatibles avec :

- ⑰ « a) Les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national répondant aux conditions fixées aux articles L. 121-9 et L. 121-9-1 du code de l'urbanisme ;
- ⑱ « b) Les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ;
- ⑲ « c) Les objectifs et les orientations fondamentales des plans de gestion des risques d'inondation prévus à l'article L. 566-7 du code de l'environnement ;
- ⑳ « 3° Prennent en compte :
- ㉑ « a) Les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau définies par l'article L. 211-1 du code de l'environnement ;
- ㉒ « b) Les projets de localisation des grands équipements, infrastructures et activités économiques importantes en termes d'investissements et d'emplois ;
- ㉓ « c) Les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable de la charte d'un parc national et la carte des vocations correspondante.
- ㉔ « Art. L. 4251-4. – Les chartes de parc naturel régional, les schémas de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, les plans de déplacement urbains ainsi que les plans climat-énergie territoriaux :
- ㉕ « - prennent en compte les orientations et objectifs du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire ;
- ㉖ « - sont compatibles avec les règles générales du fascicule spécifique de ce schéma, pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables.
- ㉗ « Lorsque les documents mentionnés au premier alinéa ont été adoptés antérieurement à l'approbation du premier schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, ils prennent en compte les orientations et objectifs lors de la première révision qui suit ladite approbation. S'il y a lieu, leur mise en compatibilité avec les règles générales est assurée dans un délai de trois ans à compter de cette approbation.

- ⑳ « *Art. L. 4251-5. - I. – L'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire est prescrite par délibération du conseil régional.*
- ㉑ « II. – Les orientations stratégiques prévues à l'article L. 4251-1 font l'objet d'un débat, préalable à cette élaboration, au sein du conseil régional.
- ㉒ « III. – Sont associés à l'élaboration du projet de schéma :
- ㉓ « - le représentant de l'État dans la région ;
- ㉔ « - les conseils généraux des départements intéressés ;
- ㉕ « - les établissements publics mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme intéressés ;
- ㉖ « - les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intéressés non situés dans le périmètre d'un établissement public mentionné à l'article L. 122-4 du même code ;
- ㉗ « - le conseil économique, social et environnemental régional ainsi que les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et de l'artisanat.
- ㉘ « Le conseil régional peut décider toute autre consultation sur le projet de schéma.
- ㉙ « IV. – Le représentant de l'État porte à la connaissance de la région toutes les informations nécessaires dans le cadre défini par l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme.
- ㉚ « V. – Le projet de schéma arrêté par le conseil régional est soumis pour avis :
- ㉛ « 1° Au représentant de l'État dans la région ;
- ㉜ « 2° Aux instances délibérantes des collectivités, établissements et organismes énumérés au III ;
- ㉝ « 3° À l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement ;
- ㉞ « 4° À la conférence territoriale de l'action publique.
- ㉟ « Ces avis sont réputés favorables s'ils n'ont pas été rendus dans un délai de trois mois.

- ④ « VI. – Le projet de schéma est soumis à enquête publique par le président du conseil régional dans les conditions prévues au chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'environnement.
- ④ « Après l'enquête publique, le schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, des observations du public et des conclusions de la commission d'enquête, est adopté par délibération du conseil régional.
- ④ « VII. – Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire est approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région. Lorsque celui-ci estime ne pouvoir approuver le projet arrêté en l'état, il en informe le conseil régional par une décision motivée et lui renvoie le projet afin qu'y soient apportées les modifications nécessaires.
- ④ « *Art. L. 4251-6.-I.* – Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire peut être modifié, sur proposition du président du conseil régional, lorsque les changements envisagés n'ont pas pour effet de porter atteinte à son économie générale.
- ④ « Les modifications envisagées sont soumises pour avis aux collectivités, établissements et organismes énumérés au III de l'article L. 4251-5, qui se prononcent dans les conditions prévues par cet article.
- ④ « Le projet de modification et les avis précités sont mis à la disposition du public par voie électronique pendant au moins deux mois. Un bilan de cette mise à disposition est présenté au conseil régional qui délibère sur le projet de modification et le transmet au représentant de l'État dans la région pour approbation.
- ④ « II. – Si le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire fait obstacle à la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement, d'une opération présentant un caractère d'utilité publique, d'un projet d'intérêt général ou d'une opération d'intérêt national, il peut être adapté selon les procédures prévues par les articles L. 300-6 et L. 300-6-1 du code de l'urbanisme.
- ④ « *Art. L. 4251-7. - I.* – Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire peut être révisé selon les modalités prévues pour son élaboration à l'article L. 4251-5.
- ④ « II. – Six mois avant l'expiration d'un délai de six ans à compter de la date d'approbation du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, un bilan de la mise en œuvre du

schéma est présenté au conseil régional. Celui-ci délibère et peut décider le maintien en vigueur du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, sa modification, sa révision partielle ou totale ou son abrogation.

- ⑤③ « *Art. L. 4251-8.* – Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent chapitre. »

## Article 7

- ① I. – Les procédures d'élaboration ou de révision d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire engagées 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 dans sa rédaction en vigueur avant la publication de la présente loi.
- ② II. – Les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire dont l'élaboration ou la révision a été engagée ou qui ont été approuvés antérieurement à la publication de la présente loi restent régis les dispositions de l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 dans sa rédaction en vigueur avant la publication de la présente loi jusqu'à la date fixée pour leur expiration, ou leur abrogation par le conseil régional ou la publication de l'arrêté approuvant un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire en application des articles L. 1451-1 et suivants du code général des collectivités territoriales issus de la présente loi.
- ③ III. – À la date de publication de l'arrêté approuvant le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, l'autorité compétente pour adopter l'un des documents de planification, de programmation ou d'orientation auxquels le schéma se substitue en prononce l'abrogation.
- ④ IV. – Le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans les dix-huit mois suivant la promulgation de la présente loi, à prendre par ordonnance les mesures de nature législative propres à préciser le contenu du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, à en améliorer la cohérence, en clarifier la portée et en faciliter la mise en œuvre.
- ⑤ Le projet de loi de ratification de cette ordonnance est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication de cette ordonnance.

- ⑥ V. – Les articles 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 les articles L. 1213-1 à L. 1213-3 du code des transports sont abrogés.

### Article 8

- ① I. – Le code des transports est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa de l'article L. 1221-2, les mots : « des départements et » sont supprimés ;
- ③ 2° À l'article L. 1231-6, le mot : « départementaux » est remplacé par le mot : « régionaux » ;
- ④ 3° L'article L. 3111-1 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑤ « *Art. L. 3111-1.* – Les services non urbains, réguliers ou à la demande, sont organisés par la région. Ils sont assurés, dans les conditions prévues aux articles L. 1221-1 à L. 1221-11, par la région ou par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec elle une convention à durée déterminée.
- ⑥ « La région peut déléguer l'organisation de ces services à des collectivités territoriales relevant d'autres catégories ou à des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.
- ⑦ « Ces services sont inscrits au plan régional établi et tenu à jour par la région, après avis de la conférence territoriale de l'action publique prévue à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales et des régions limitrophes intéressées. Le plan régional est mis en consultation par voie électronique selon les modalités prévues au II de l'article L. 120-1 du code de l'environnement » ;
- ⑧ 4° L'article L. 3111-2 est abrogé ;
- ⑨ 5° L'article L. 3111-7 est ainsi modifié :
- ⑩ a) Aux deuxième et troisième alinéas, les mots : « le département » sont remplacés par les mots : « la région » ;
- ⑪

b) La deuxième phrase du deuxième alinéa est remplacée par les dispositions suivantes :

- ⑫ « Elle consulte à leur sujet les conseils départementaux de l'éducation nationale intéressés. » ;
- ⑬ 6° Aux premier et second alinéas de l'article L. 3111-8, les mots : « le département » sont remplacés par les mots : « la région » ;
- ⑭ 7° L'article L. 3111-9 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑮ « *Art. L. 3111-9.* – Si elles n'ont pas décidé de la prendre en charge elles-mêmes, la région ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains peuvent confier par convention, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires au département, à des communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves et associations familiales. L'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains peut également confier, dans les mêmes conditions, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à la région. » ;
- ⑯ 8° L'article L. 3111-10 est abrogé.
- ⑰ II. – Dans le code de l'éducation, la section 2 du chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre II devient la section 5 du chapitre IV du même titre et les articles L. 213-11 et L. 213-12 deviennent les articles L. 214-18 et L. 214-19.
- ⑱ III. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ⑲ 1° Le 9° de l'article L. 3321-1 est abrogé ;
- ⑳ 2° L'article L. 3542-1 est complété par les dispositions suivantes :
- ㉑ « 3° Les dépenses liées à l'organisation des transports scolaires. »
- ㉒ 3° L'article L. 4321-1 est complété par les dispositions suivantes :
- ㉓ « 12° Les dépenses liées à l'organisation des transports scolaires. »
- ㉔ IV. – Au 2° du I de l'article L. 8221-6 du code du travail, la référence : « L. 213-11 » est remplacée par la référence : « L. 214-18. »
- ㉕ V. – La région bénéficiaire du transfert de compétences succède au département dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des tiers.

- ⑫ VI. – Les dispositions du présent article entrent en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 à l'exception de celles des 5<sup>o</sup> à 8<sup>o</sup> du I et de celles du II qui entrent en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2017.

### Article 9

- ① I. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1<sup>o</sup> À l'article L. 2213-1 les mots : « routes départementales » sont remplacés par les mots : « routes régionales » ;
- ③ 2<sup>o</sup> Au troisième alinéa de l'article L. 2512-13, les mots : « dans les conditions définies au présent code, au 3<sup>o</sup> de l'article L. 2215-1 et aux articles L. 3221-4 et L. 3221-5, » sont supprimés ;
- ④ 3<sup>o</sup> À l'article L. 2521-2, le mot : « départementale » est remplacé par le mot : « régionale » ;
- ⑤ 4<sup>o</sup> À l'article L. 3131-2, le troisième alinéa et au cinquième alinéa, les mots : « à l'exclusion de celles relatives à la circulation et au stationnement » sont supprimés ;
- ⑥ 5<sup>o</sup> La section 2 du chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre II de la troisième partie est abrogée.
- ⑦ 6<sup>o</sup> À l'article L. 3221-4, les mots : « , notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux maires par le présent code et au représentant de l'État dans le département ainsi que du pouvoir de substitution du représentant de l'État dans le département prévu à l'article L. 3221-5. » sont supprimés ;
- ⑧ 7<sup>o</sup> À l'article L. 3321-1, le 16<sup>o</sup> est supprimé ;
- ⑨ 8<sup>o</sup> À l'article L. 3332-2, le quatrième alinéa est supprimé ;
- ⑩ 9<sup>o</sup> L'article L. 3542-1 est complété par la disposition suivante :
- ⑪ « 4<sup>o</sup> Les dépenses d'entretien et de construction de la voirie départementale. » ;
- ⑫ 10<sup>o</sup> L'article L. 3641-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑬ « La métropole de Lyon gère la voirie classée dans le domaine public métropolitain en application de l'article L. 3651-2. » ;

- ⑭ 11° Le deuxième alinéa de l'article L. 4141-2 est complété par les mots suivants : « et des délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies régionales. » ;
- ⑮ 12° L'article L. 4231-4 est complété par la phrase suivante : « À ce titre, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux maires par le présent code et au représentant de l'État dans le département ainsi que du pouvoir de substitution du représentant de l'État dans la région prévu à l'article L. 4231-4-1. » ;
- ⑯ 13° Il est inséré un article L. 4231-4-1 ainsi rédigé :
- ⑰ « *Art. L. 4231-4-1.* – Le représentant de l'État dans la région peut, dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par le président du conseil régional, et après une mise en demeure restée sans résultat, exercer les attributions dévolues au président du conseil régional en matière de police en vertu des dispositions de l'article L. 4231-4. » ;
- ⑱ 14° Le livre II de la quatrième partie est complété par un titre ainsi rédigé :
- ⑲ « *TITRE VII*
- ⑳ « *VOIRIE*
- ㉑ « *Art. L. 4271-1.* – La région gère la voirie classée dans le domaine public régional.
- ㉒ « *Art. L. 4271-2.* – Le conseil régional délibère sur les questions relatives à la voirie régionale dans les conditions prévues par les dispositions des articles L. 131-1 à L. 131-8 du code de la voirie routière.
- ㉓ « Le conseil régional décide de l'établissement et de l'entretien des bacs, passages d'eau et ouvrages d'art sur les routes régionales ; il fixe les tarifs de péage dans les limites prévues à l'article L. 153-4 du code de la voirie routière. » ;
- ㉔ 15° L'article L. 4321-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ㉕ « 12° Les dépenses d'entretien et de construction de la voirie régionale. » ;

- ②6 16° L'article L. 4331-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ②7 « *i*) Le produit du droit de péage des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge de la région, des autres droits de péage et de tous autres droits concédés à la région par des lois. » ;
- ②8 17° Au 2° de l'article L. 4437-3, après les mots : « *b*) Le titre III » sont rajoutés les mots : « sauf les articles L. 4231-4 et L. 4231-4-1 » ;
- ②9 18° Le IV de l'article L. 5215-20 est ainsi modifié :
- ③0 *a*) À la première phrase, les mots : « le département », « voiries départementales », « du département » et « au département » sont remplacés respectivement par les mots : « la région », « voiries régionales », « de la région » et « à la région » ;
- ③1 *b*) À la deuxième phrase, les mots : « conseil général » sont remplacés par les mots : « conseil régional » ;
- ③2 *c*) À la dernière phrase, les mots : « services départementaux » sont remplacés par les mots : « services régionaux » ;
- ③3 19° L'article L. 5215-31 est ainsi modifié :
- ③4 Au premier alinéa, les mots : « le département » sont remplacés par les mots : « la région » ;
- ③5 Au deuxième alinéa, les mots : « conseil général » sont remplacés par les mots : « conseil régional » ;
- ③6 20° Le VII de l'article L. 5216-5 est ainsi modifié :
- ③7 *a*) À la première phrase, les mots : « le département », « voiries départementales », « du département » et « au département » sont remplacés respectivement par les mots : « la région », « voiries régionales », « de la région » et « à la région » ;
- ③8 *b*) À la deuxième phrase, les mots : « conseil général » sont remplacés par les mots : « conseil régional » ;
- ③9 *c*) À la dernière phrase, les mots : « services départementaux » sont remplacés par les mots : « services régionaux » ;
- ④0 21° Il est inséré après le V de l'article L. 5217-2 un V *bis* ainsi rédigé :
- ④1 « V *bis*. – La métropole assure la gestion des routes, de leurs dépendances et de leurs accessoires transférés dans son domaine public le

1<sup>er</sup> janvier 2017 en application des dispositions du VI de l'article 9 de la loi n° ...-... portant nouvelle organisation territoriale de la République.

- ④② « Les métropoles créées après le 1<sup>er</sup> janvier 2017 exercent de plein droit la gestion des routes classées dans le domaine routier régional par application de ces mêmes dispositions qui sont situées dans leur périmètre ainsi que la gestion de leurs dépendances et de leurs accessoires. Cet exercice emporte le transfert de ces routes, dépendances et accessoires dans le domaine public de la métropole ainsi que le transfert à la métropole des servitudes, droits et obligations correspondants. Ce transfert s'effectue à titre gratuit et ne donne lieu ni à versement de la contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts ni à perception d'impôts, de droits ou de taxes de quelque nature que ce soit. » ;
- ④③ 22° À la première phrase du II de l'article L. 5219-1, après les mots : « chapitre VII du présent titre » sont insérés les mots : « à l'exception des dispositions du V *bis* de l'article L. 5217-2 ».
- ④④ II. – Le code de la voirie routière est ainsi modifié :
- ④⑤ 1° Au sixième alinéa de l'article L. 116-2 et aux articles L. 131-2, L. 131-5, L. 153-2, L. 153-3 et L. 153-4, le mot : « département » est remplacé par le mot : « région » ;
- ④⑥ 2° Aux articles L. 111-1, L. 119-1, L. 131-8, L. 151-1 et L. 151-2, le mot : « départements » est remplacé par le mot : « régions » ;
- ④⑦ 3° Aux articles L. 112-3, L. 114-3, L. 116-3, L. 131-3, L. 131-4, L. 131-5 et L. 131-7, les mots : « conseil général » sont remplacés par les mots : « conseil régional » ;
- ④⑧ 4° Aux articles L. 112-3, L. 114-3, L. 121-1, L. 123-2, L. 123-3, dans l'intitulé du titre III et aux articles L. 131-3 et L. 131-8, le mot : « départementale » est remplacé par le mot : « régionale » ;
- ④⑨ 5° Au sixième alinéa de l'article L. 116-2, et aux articles L. 131-1, L. 131-2, L. 131-4, L. 131-6, L. 131-7 et L. 153-4, le mot : « départementales » est remplacé par le mot : « régionales » ;
- ⑤⑩ 6° À l'article L. 153-1, les mots : « voirie nationale, départementale ou communale » sont remplacés par les mots : « voirie nationale, régionale ou communale » ;
- ⑤⑪ 7° Aux articles L. 122-5 et L. 131-1, les mots : « domaine public routier départemental » sont remplacés par les mots : « domaine public routier régional » ;

- ⑤2 8° À l'article L. 131-3, la mention de l'article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales est remplacée par la mention de l'article L. 4231-4 du même code ;
- ⑤3 9° Le dernier alinéa de l'article L. 153-2 est complété par la phrase suivante : « L'avis du conseil régional mentionné au premier aliéna n'est pas requis si la route appartient au domaine public d'une région. »
- ⑤4 III. – Le code de la route est ainsi modifié :
- ⑤5 1° L'article L. 110-2 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑤6 « *Art. L. 110-2.* – La définition des voiries nationales, régionales et communales est fixée aux articles L. 121-1, L. 122-1, L. 123-1, L. 131-1, L. 141-1, L. 151-1 et L. 161-1 du code de la voirie routière. » ;
- ⑤7 2° L'article L. 411-1 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑤8 « *Art. L. 411-1.* – Les règles relatives aux pouvoirs de police de la circulation routière dévolus au maire dans la commune, à l'exception pour les communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin de celles visées à l'article L. 2213-6, sont fixées par les articles L. 2213-1 à L. 2213-6-1 du code général des collectivités territoriales. » ;
- ⑤9 3° L'article L. 411-3 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑥0 « *Art. L. 411-3.* – Les règles relatives aux pouvoirs de police de la circulation routière dévolus au président du conseil régional sont fixées par les articles L. 4231-4 et L. 4231-4-1 du code général des collectivités territoriales. »
- ⑥1 IV. – Le code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :
- ⑥2 Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 121-18, les mots : « routes départementales » sont remplacés par les mots : « routes régionales » et les mots : « conseil général » sont remplacés par les mots : « conseil régional ».
- ⑥3 V. – Le code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :
- ⑥4 1° La section 2 du chapitre I<sup>er</sup> du titre III du livre I<sup>er</sup> est remplacée par les dispositions suivantes :

⑥5

« Section 2

⑥6

« **Pouvoirs de police du président du conseil régional**

⑥7

« Art. L. 131-3. – Le président du conseil régional exerce les pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine de la région, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, dans les conditions prévues à l'article L. 4231-4 du code général des collectivités territoriales. » ;

⑥8

2° Le deuxième alinéa de l'article L. 131-5 est supprimé ;

⑥9

3° Après la section 3 du chapitre I<sup>er</sup> du titre III du livre I<sup>er</sup>, il est inséré une section 4 ainsi rédigée :

⑦0

« Section 4

⑦1

« **Pouvoirs de police du représentant de l'État dans la région**

⑦2

« Art. L. 131-7. – Le représentant de l'État dans la région peut, dans les conditions prévues à l'article L. 4231-4-1 du code général des collectivités territoriales, exercer les pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine de la région dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par le président du conseil régional. »

⑦3

VI. – Les routes classées dans le domaine public routier des départements, ainsi que leurs dépendances et accessoires, sont transférés, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, en pleine propriété aux régions. Il en est de même des infrastructures routières en cours de réalisation par le département à la date de ce transfert.

⑦4

Toutefois, les routes classées dans le domaine public routier des départements ainsi que leurs dépendances et accessoires et les infrastructures routières en cours de réalisation par le département situées dans le périmètre d'une métropole mentionnée à l'article L. 5217-1 ou à l'article L. 5218-1 du code général des collectivités territoriales sont transférés au 1<sup>er</sup> janvier 2017 en pleine propriété à la métropole.

⑦5

Ces transferts s'effectuent à titre gratuit et ne donnent lieu ni à versement de la contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts ni à perception d'impôts, de droits ou de taxes de quelque nature que ce soit.

⑦6

Ils emportent, selon le cas, transfert aux régions ou aux métropoles des servitudes, droits et obligations correspondants, ainsi que le classement des routes transférées dans la voirie régionale ou métropolitaine. Le statut éventuel de route express ou de route à grande circulation des routes transférées est conservé.

- ⑦⑦ Les terrains acquis par les départements en vue de l'aménagement des routes transférées sont cédés, selon le cas, aux régions ou aux métropoles.
- ⑦⑧ Le transfert emporte de plein droit mise à jour des documents d'urbanisme affectés par le transfert.
- ⑦⑨ Le président du conseil général communique au représentant de l'État dans la région et, selon le cas, au président du conseil régional ou au président du conseil de la métropole toutes les informations dont il dispose sur son domaine public routier.
- ⑧⑩ Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent VI.
- ⑧⑪ VII. – L'article 10 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole est ainsi modifié :
- ⑧⑫ 1° Au premier alinéa, le mot : « départements » est remplacé par le mot : « régions » ;
- ⑧⑬ 2° Au deuxième alinéa et troisième alinéa, les mots : « départementale » et « département » sont respectivement remplacés par les mots : « régionale » et « région ».
- ⑧⑭ VIII. – Les dispositions des I à VII du présent article entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

### **Article 10**

- ① I. – L'article L. 6311-1 du code des transports est complété par les dispositions suivantes :
- ② « Nonobstant les dispositions de l'article L. 3641-7 et du VII de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, tout aéroport appartenant à l'État qui n'est pas inscrit sur la liste mentionnée au premier alinéa ou qui n'est plus nécessaire à l'exercice des missions de l'État est transféré à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales qui en a fait la demande, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret détermine notamment les modalités de présentation et d'instruction de la demande et, en cas de pluralité de demandes, les procédures de concertation avec les candidats et de désignation du bénéficiaire du transfert.

- ③ « Sont exclues du transfert les emprises et installations nécessaires pour les besoins de la défense nationale, de la sécurité de la circulation aérienne, de la météorologie et de la sécurité civile.
- ④ « Lorsque l'aérodrome est exploité par une société concessionnaire, le transfert de l'aérodrome ne peut être prononcé tant que l'État possède une part du capital de la société concessionnaire.
- ⑤ « Le transfert des biens de l'aérodrome s'opère à titre gratuit et ne donne lieu ni à versement de la contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts ni à perception d'impôts, de droits ou de taxes de quelque nature que ce soit.
- ⑥ « La collectivité ou le groupement bénéficiaire du transfert succède à l'État dans l'ensemble des droits et obligations à l'égard des tiers. »
- ⑦ II. – Les transferts de compétence prévus au I sont applicables sous réserve de l'entrée en vigueur des dispositions relevant de la loi de finances prévue à l'article 37.

## Article 11

### Ports maritimes et intérieurs

- ① I. – La propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports relevant du département sont transférés, au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et dans les conditions fixées au présent article, aux autres collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures.
- ② Le département communique avant le 1<sup>er</sup> novembre 2015 au représentant de l'État dans la région toutes les informations permettant le transfert du port en connaissance de cause. Il transmet ces informations, dès réception d'une demande de transfert, à la collectivité ou au groupement pétitionnaire.
- ③ Toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales peut demander au département, jusqu'au 31 mars 2016, à exercer les compétences mentionnées au premier alinéa pour chacun des ports situés dans son ressort géographique. La demande peut porter seulement sur une partie du port 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. La demande est notifiée simultanément à l'État et aux autres collectivités et groupements intéressés.

- ④ Au cas où, pour un port déterminé, aucune autre demande n'a été présentée, la collectivité ou le groupement pétitionnaire est le bénéficiaire du transfert.
- ⑤ Si plusieurs demandes sont présentées pour le même port, le représentant de l'État dans la région organise entre les collectivités et groupements intéressés une concertation, dont il fixe la durée, en s'efforçant d'aboutir à la présentation d'une candidature unique. Si la concertation aboutit à une candidature unique, il désigne la collectivité ou le groupement candidat unique comme bénéficiaire du transfert. En l'absence d'accord au terme de la concertation, le représentant de l'État dans la région désigne une collectivité ou un groupement comme bénéficiaire du transfert. Il peut désigner un bénéficiaire pour le transfert d'une partie seulement du port dès lors qu'elle est individualisable, d'un seul tenant et sans enclave et que cette partition n'est pas de nature à nuire aux nécessités de la sécurité de la navigation.
- ⑥ En l'absence de demande de transfert à la date du 31 mars 2016, la région sur le territoire de laquelle sont situés les ports ou les parties individualisables des ports restant à transférer est désignée bénéficiaire du transfert par le représentant de l'État dans la région.
- ⑦ II. – Pour chaque port transféré, un diagnostic de l'état du port, les modalités de transfert et la date d'entrée en vigueur du transfert sont fixés par une convention conclue entre le département et la collectivité territoriale ou le groupement bénéficiaire du transfert, ou, à défaut de conclusion de cette convention au plus tard le 30 novembre 2016, par un arrêté du représentant de l'État dans la région.
- ⑧ La collectivité ou le groupement bénéficiaire du transfert succède au département dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des tiers.
- ⑨ Les dépendances du port qui appartiennent au domaine public du département sont transférées à titre gratuit à la collectivité territoriale ou au groupement bénéficiaire du transfert et ne donnent lieu ni à versement de la contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts ni à perception d'impôts, de droits ou de taxes de quelque nature que ce soit.
- ⑩ Dans le cas où le département est membre d'un syndicat mixte avant le transfert, la collectivité ou le groupement bénéficiaire du transfert se substitue au département dans ses droits et obligations au sein du syndicat.
- ⑪ Toutefois, la collectivité ou le groupement bénéficiaire du transfert peut, par délibération de son organe délibérant pris dans un délai de trois mois suivant la date effective du transfert, choisir de se retirer du

syndicat dans les conditions prévues à l'article L. 5721-6-2 du code général des collectivités territoriales.

- ⑫ III. – Une convention conclue entre le bénéficiaire du transfert et le représentant de l'État dans la région ou, à défaut de conclusion de cette convention au plus tard le 30 novembre 2016, un arrêté du représentant de l'État dans la région précise les conditions dans lesquelles le bénéficiaire met gratuitement à la disposition de l'État les installations et aménagements nécessaires au fonctionnement des services chargés de la police et de la sécurité.
- ⑬ Dans les ports où les dépendances du domaine public portuaire de l'État sont mises à la disposition du département, ces dépendances sont mises de plein droit et à titre gratuit à la disposition du bénéficiaire du transfert de compétence.
- ⑭ La collectivité ou le groupement bénéficiaire du transfert peut demander ultérieurement à l'État le transfert en pleine propriété et à titre gratuit des dépendances du domaine public portuaire qui sont mis à sa disposition.
- ⑮ IV. – Les délégations de service public portant sur les ports faisant l'objet des transferts prévus au présent article sont prorogées dans les conditions suivantes :
- ⑯ 1° Les délégations de service public venant à échéance avant le transfert sont, sauf opposition du délégataire, prorogées jusqu'à la nouvelle échéance du 31 décembre 2017 ;
- ⑰ 2° Les délégations de service public venant à échéance au cours de l'année suivant le transfert mais avant sa première date anniversaire sont, sauf opposition du délégataire, prorogées jusqu'au 31 décembre 2017.
- ⑱ V. – Le code des transports est ainsi modifié :
- ⑲ 1° Le premier alinéa de l'article L. 5314-1 est complété par les mots : « et de pêche » et le second alinéa est supprimé ;
- ⑳ 2° L'article L. 5314-2 est abrogé ;
- ㉑ 3° L'article L. 5314-3 est abrogé ;
- ㉒ 4° Au quatrième alinéa de l'article L. 5314-4, les mots : « Le département ou un » sont remplacés par le mot : « Un » ;

- ②③ 5° Aux articles L. 5314-8 et L. 5314-11, la référence à l'article L. 5314-2 est supprimée ;
- ②④ 6° À l'article L. 5723-1, la référence à l'article L. 5314-3 est supprimée.
- ②⑤ VI. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ②⑥ 1° À l'article L. 2321-2, après le 9° il est inséré l'alinéa suivant :
- ②⑦ « 10° Les dépenses d'entretien et construction des ports maritimes de commerce et de pêche qui lui sont transférés ; »
- ②⑧ 2° Le 15° de l'article L. 3321-1 est abrogé ;
- ②⑨ 3° L'article L. 3542-1 est complété par les dispositions suivantes :
- ③⑩ « 5° Les dépenses d'entretien et construction des ports maritimes de commerce et de pêche. » ;
- ③⑪ 4° L'article L. 4321-1 est complété par les dispositions suivantes :
- ③⑫ « 13° Les dépenses d'entretien et construction des ports maritimes de commerce et de pêche qui lui sont transférés. »
- ③⑬ VII. – Le code général de la propriété des personnes publiques est ainsi modifié :
- ③⑭ 1° À l'article L. 2122-17, le mot : « départements » est remplacé par le mot : « régions » et les mots : « président du conseil général » par les mots : « président du conseil régional » ;
- ③⑮ 2° L'article L. 2122-18 est ainsi modifié :
- ③⑯ a) Après les mots : « compétence des communes » sont insérés les mots : « ou de groupements de collectivités territoriales » ;
- ③⑰ b) Après les mots : « mis à disposition de ces communes » sont insérés les mots : « ou de ces groupements » ;
- ③⑱ c) Après les mots : « par le maire » sont insérés les mots : « ou par le président de l'organe délibérant ».
- ③⑲ VIII. – L'article L. 341-5 du code du tourisme est remplacé par les dispositions suivantes :

- ④⑩ « *Art. L. 341-5.* – Les règles relatives aux compétences des communes, communautés de communes, communautés urbaines, métropoles et communautés d'agglomération pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance sont fixées à l'article L. 5314-4 du code des transports. »
- ④⑪ IX. – À titre transitoire et par dérogation aux dispositions du 2° du V, du 2° du VI et du 1° du VII, le département continue à entretenir et exploiter chacun des ports relevant de sa compétence jusqu'à la date de son transfert.

## Article 12

### **Transfert des collèges et des autres compétences scolaires du département vers la région**

- ① I. – Le code de l'éducation est ainsi modifié :
- ② 1° *a)* Le chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre II de la première partie législative est abrogé ;
- ③ *b)* La section 2 du chapitre IV du titre I<sup>er</sup> du livre II de la première partie législative du code de l'éducation est intitulée : « Lycées, établissements d'éducation spéciale, lycées professionnels maritimes, établissements d'enseignement agricole et collèges » ;
- ④ 2° L'article L. 214-5 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑤ « *Art. L. 214-5.* – Le conseil régional établit, après accord de chacune des collectivités concernées ou, le cas échéant, des établissements publics de coopération intercommunale concernés par les projets situés sur leur territoire, les programmes prévisionnels des investissements relatifs aux collèges, aux lycées, aux établissements d'éducation spéciale, aux lycées professionnels maritimes et aux établissements d'enseignement agricole visés à l'article L. 811-8 du code rural et de la pêche maritime, qui résultent du schéma prévisionnel des formations mentionné à l'article L. 214-1 du présent code.
- ⑥ « Le conseil régional arrête la localisation des collèges, leur capacité d'accueil, leur secteur de recrutement et le mode d'hébergement des élèves, en tenant compte des critères d'équilibre démographique, économique et social, après avis des conseils départementaux de l'éducation nationale des départements concernés. Lorsque cela favorise la mixité sociale, un même secteur de recrutement peut être partagé par plusieurs collèges publics situés à l'intérieur d'un même périmètre de transports urbains. Toutefois,

les autorités compétentes de l'État affectent les élèves dans les collèges publics.

- ⑦ « Le conseil régional définit la localisation des lycées, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves. » ;
- ⑧ 3° Au premier alinéa de l'article L. 214-6, après les mots : « la charge » sont insérés les mots : « des collèges, » ;
- ⑨ 4° À l'article L. 214-6-1, après les mots : « leurs missions » sont insérés les mots : « dans les collèges et » ;
- ⑩ 5° Au premier alinéa de l'article L. 214-6-2, après les mots : « accord de la collectivité territoriale » sont insérés les mots : « ou du groupement », et après les mots : « de locaux et d'équipements scolaires », sont insérés les mots : « des collèges, » ;
- ⑪ 6° L'article L. 214-7 est ainsi modifié :
- ⑫ a) Après le deuxième alinéa, est inséré l'alinéa suivant :
- ⑬ « Les biens immobiliers des établissements visés à l'article L. 214-6 appartenant aux départements à la date d'entrée en vigueur de la loi n° ... du ... portant nouvelle organisation territoriale de la République sont transférés en pleine propriété à titre gratuit à la région. Ce transfert ne donne lieu au versement d'aucun droit, taxe, contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts ou honoraires. » ;
- ⑭ b) Au dernier alinéa, les mots : « un département, » sont supprimés ;
- ⑮ 7° L'article L. 214-8 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑯ « *Art. L. 214-8. - I. – Sont applicables aux constructions existantes des collèges, lycées, établissements d'éducation spéciale, lycées professionnels maritimes et établissements agricoles visés à l'article L. 811-8 du code rural et de la pêche maritime, les dispositions des articles L. 1321-1 à L. 1321-6 du code général des collectivités territoriales, relatifs à l'exercice des compétences et à la mise à disposition des biens utilisés pour l'exercice des compétences transférées, sous réserve des dispositions ci-après.*
- ⑰ « Par dérogation aux dispositions du dernier alinéa de l'article L. 1321-1 et des articles L. 1321-4 et L. 1321-5 du code général des collectivités territoriales, les règles prévues au présent article ainsi qu'aux articles L. 214-8-1 à L. 214-8-2 du présent code sont applicables à l'exercice des compétences et à la mise à disposition de la région des

collèges existants à la date du transfert de compétences en matière d'enseignement public et dont l'État n'est pas propriétaire.

- ⑱ « II. – Les biens meubles et immeubles sont de plein droit, à compter de la date du transfert de compétences, mis à la disposition de la région à titre gratuit.
- ⑲ « La région assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers ; sous réserve des dispositions des articles L. 216-1 et L. 212-15 du présent code, elle peut autoriser l'occupation des biens remis. Elle agit en justice au lieu et place du propriétaire.
- ⑳ « La région peut procéder à tous travaux de grosses réparations, de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'addition de constructions qui ne remettent pas en cause l'affectation des biens.
- ㉑ « Sous réserve des dispositions du paragraphe III ci-dessous en ce qui concerne les emprunts affectés, la région est substituée à la collectivité territoriale ou au groupement propriétaire dans ses droits et obligations découlant des marchés et contrats que la collectivité territoriale ou le groupement propriétaire a pu conclure. La collectivité territoriale ou le groupement propriétaire constate la substitution et la notifie à ses cocontractants.
- ㉒ « Le procès-verbal constatant la mise à disposition prévu à l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales est établi contradictoirement entre les représentants de l'État, de la région et de la collectivité territoriale ou du groupement propriétaire.
- ㉓ « Les opérations en cours à la date du transfert de compétences sont achevées selon le régime juridique et financier sous lequel elles ont été commencées.
- ㉔ « III. – La collectivité territoriale ou le groupement propriétaire conserve la charge du remboursement des emprunts qu'elle avait contractés avant le transfert de compétences, au titre des biens mis à disposition. » ;
- ㉕ 8° Il est inséré un article L. 214-8-1 ainsi rédigé :
- ㉖ « *Art. L. 214-8-1.* – Une convention entre la région et la collectivité territoriale ou le groupement propriétaire précise le devenir des moyens matériels utilisés pour l'entretien et les grosses réparations des biens mis à disposition. Elle prévoit la mise à disposition de la région des moyens matériels et la possibilité de leur transfert à terme par accord des parties.

Elle fixe également les modalités financières de la mise à disposition ou du transfert. À défaut de convention dans un délai d'un an à compter du transfert de compétences, il est procédé à la mise à disposition des moyens matériels par le représentant de l'État dans le département dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

- ②⑦ « Jusqu'à l'intervention de la convention ou, à défaut, de la décision du représentant de l'État dans le département, ces moyens sont mis à disposition de la région. » ;
- ②⑧ 9° Il est inséré un article L. 214-8-2 ainsi rédigé :
- ②⑨ « *Art. L. 214-8-2. - I. – Les dispositions de l'article L. 1321-3 du code général des collectivités territoriales relatives au sort des biens en cas de désaffectation totale ou partielle sont applicables aux biens mis à disposition de la région.*
- ③⑩ « II. – Par accord entre la région et la collectivité territoriale ou le groupement propriétaire, les biens mis à disposition de la région peuvent être transférés à ce dernier en pleine propriété.
- ③⑪ « Une convention fixe les modalités du transfert de propriété.
- ③⑫ « Ce transfert ne donne pas lieu à la perception de droit, taxe ou honoraire.
- ③⑬ « III. – La région est également substituée à l'État dans les droits et obligations que celui-ci détenait en tant qu'utilisateur des biens mis à disposition.
- ③⑭ « La région est substituée à l'État dans les contrats de toute nature que celui-ci avait conclus pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens ainsi que pour le fonctionnement des services. L'État constate cette substitution et la notifie à ses cocontractants.
- ③⑮ « IV. – Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale a reçu compétence au lieu et place de la collectivité territoriale propriétaire, ce groupement exerce la compétence dévolue à la collectivité territoriale propriétaire. » ;
- ③⑯ 10° Au premier alinéa de l'article L. 214-10, après les mots : « des élèves », sont insérés les mots : « d'un collègue, » ;
- ③⑰ 11° La première phrase de l'article L. 216-4 est remplacée par la phrase suivante :

- ③⑧ « Pour le département de Paris et la métropole de Lyon, lorsqu'un même ensemble immobilier comporte à la fois un collège et un lycée, une convention intervient entre la collectivité concernée et la région pour déterminer celle des deux collectivités qui assure le recrutement et la gestion des personnels autres que ceux mentionnés à l'article L. 211-8, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement de l'ensemble ; cette convention précise la répartition des charges entre les deux collectivités. » ;
- ③⑨ 12° a) À l'article L. 212-9, aux premier, deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article L. 216-5 et aux premier, deuxième et troisième alinéas de l'article L. 216-6 les mots : « le département ou » sont supprimés ;
- ④⑩ b) Aux premier, troisième et cinquième alinéas de l'article L. 216-5 et aux premier et cinquième alinéas de l'article L. 216-6 les mots : « du département ou » sont supprimés ;
- ④⑪ c) Au deuxième alinéa de l'article L. 216-5 et au deuxième alinéa de l'article L. 216-6, les mots : « ou le département » sont supprimés ;
- ④⑫ 13° a) À la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 442-9, les mots : « les départements pour les classes des collèges, les régions pour les classes des lycées, et, en Corse, la collectivité territoriale » sont remplacés par les mots : « Les régions et, en Corse, la collectivité territoriale » ;
- ④⑬ b) À la deuxième phrase du troisième alinéa de l'article L. 442-9, après les mots : « en application », les mots : « des dispositions des articles L. 213-2-1 et » sont remplacés par les mots : « de l'article ».
- ④⑭ II. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ④⑮ 1° À l'article L. 3321-1, les 7° et 14° sont supprimés ;
- ④⑯ 2° L'article L. 3411-2 est complété par un troisième alinéa ainsi rédigé :
- ④⑰ « Le département de Paris exerce de plein droit les compétences résultant du transfert des collèges des départements aux régions par la loi n° ... du ..., codifiées à la section 2 du chapitre IV du titre I<sup>er</sup> du livre II de la première partie législative du code de l'éducation ainsi qu'à l'article L. 442-9 du même code. » ;
- ④⑱ 3° Au premier alinéa de l'article L. 3542-1, les mots : « aux 7°, 8°, 10° bis, 11° et 14° » sont remplacés par les mots : « aux 8°, 10° bis et 11° » ;

- ④⑨ 4° L'article L. 3641-2 est complété par un deuxième alinéa ainsi rédigé :
- ⑤⑩ « La métropole de Lyon exerce de plein droit les compétences résultant du transfert des collèges des départements aux régions par la loi n° ... du ..., codifiées à la section 2 du chapitre IV du titre I<sup>er</sup> du livre II de la première partie législative du code de l'éducation ainsi qu'à l'article L. 442-9 du même code. » ;
- ⑤⑪ 5° L'article L. 4221-1-1 est ainsi modifié :
- ⑤⑫ a) À la première phrase, après les mots : « de fonctionnement », sont insérés les mots : « des collèges et » ;
- ⑤⑬ b) À la deuxième phrase, après les mots : « surveillance des élèves, dans » sont insérés les mots : « les collèges et ».
- ⑤⑭ III. – Au deuxième alinéa du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, après les mots : « qui les fréquentent » sont insérés les mots : « et les conditions de scolarisation des enfants ».
- ⑤⑮ IV. – À compter du transfert des compétences prévu par le présent article, les régions sont substituées aux départements qui se sont affiliés aux centres de gestion, en application de l'article 15 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, pour les seuls agents relevant des cadres d'emplois constitués pour l'application de l'article 109 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales en vue de l'accueil des personnels ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les collèges, jusqu'à l'expiration de la période d'affiliation en cours.
- ⑤⑯ V. – Les dispositions du présent article entrent en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2017.

### **Article 13**

#### **Dispositions spécifiques à la collectivité territoriale de Corse**

- ① I. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 4421-1 est ainsi modifié :
- ③ a) Après les mots : « des livres I<sup>er</sup> à III de la présente partie, », le mot : « et » est supprimé ;

- ④ *b)* La dernière phrase est complétée par les mots : « , et les autres dispositions législatives non contraires relatives aux régions » ;
- ⑤ 2° Après l'article L. 4222-9-1, il est inséré un article L. 4222-9-2 ainsi rédigé :
- ⑥ « Le président du conseil exécutif assiste de droit, sans voix délibérative, aux réunions de la commission permanente.
- ⑦ « Au cours de son mandat, l'Assemblée de Corse peut modifier la liste des compétences qu'elle a déléguées à la commission permanente en application de l'article L. 4133-6-1. » ;
- ⑧ 3° Après le deuxième alinéa de l'article L. 4422-10, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑨ « Le président procède à l'inscription d'une question à l'ordre du jour dès lors qu'un cinquième des conseillers à l'Assemblée l'a demandé. » ;
- ⑩ 4° L'article L. 4422-18 est ainsi modifié :
- ⑪ *a)* Au sixième alinéa, les mots : « démissionner de son mandat de conseiller à l'Assemblée de Corse ou de sa fonction de conseiller exécutif » sont remplacés par les mots : « opter entre son mandat de conseiller à l'Assemblée de Corse et sa fonction de conseiller exécutif » ;
- ⑫ *b)* Au septième alinéa, les mots : « il est réputé démissionnaire de son mandat ; cette démission est constatée » sont remplacés par les mots : « il est réputé avoir opté pour la fonction de conseiller exécutif ; cette situation est constatée » ;
- ⑬ *c)* Au huitième alinéa, les mots : « démissionnaire pour cause d'acceptation de » sont remplacés par les mots : « ayant opté pour » ;
- ⑭ *d)* Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑮ « Lorsqu'est adoptée une motion de défiance dans les conditions fixées à l'article L. 4422-31 ou lorsque le président et les membres du conseil exécutif démissionnent collectivement, ces derniers reprennent l'exercice de leur mandat de conseiller à l'Assemblée de Corse à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la fin de leurs fonctions, au lieu et place des derniers candidats devenus conseillers à l'Assemblée de Corse sur les mêmes listes qu'eux conformément à l'ordre de ces listes. Ceux-ci sont remplacés en tête des candidats non élus de leurs listes respectives. » ;
- ⑯ 5° L'article L. 4422-31 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

- ⑰ « Chaque conseiller à l'Assemblée de Corse ne peut signer, par année civile, plus d'une motion de défiance. » ;
- ⑱ 6° Le premier alinéa de l'article L. 4423-1 est ainsi rédigé :
- ⑲ « Les délibérations de l'Assemblée de Corse, les actes du président de l'Assemblée de Corse ainsi que les délibérations du conseil exécutif, les arrêtés du président du conseil exécutif délibérés au sein du conseil exécutif et les actes du président du conseil exécutif sont soumis au contrôle de légalité dans les conditions fixées par les dispositions du chapitre II du titre IV du livre I<sup>er</sup> de la présente partie. » ;
- ⑳ 7° Au premier alinéa de l'article L. 4425-9, le mot : « quinze » est remplacé par le mot : « dix-sept ».
- ㉑ II. – Le quatrième alinéa de l'article L. 380 du code électoral est complété par les dispositions suivantes : « , sauf dans le cas prévu au dernier alinéa de l'article L. 4422-18 du code général des collectivités territoriales ».

## TITRE II

### **DES INTERCOMMUNALITÉS RENFORCEES**

#### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### **Des regroupements communaux**

#### **Article 14**

- ① I. L'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le III est ainsi modifié :
- ③ a) Au 1°, le chiffre : « 5 000 » est remplacé par le chiffre : « 20 000 » ;
- ④ b) Le 4° est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑤ « 4° La réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, en particulier dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports, au regard de l'objectif de suppression des doubles emplois entre des

établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes ; »

- ⑥ 2° Le dernier alinéa du IV est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑦ « Le schéma ainsi élaboré est révisé selon la même procédure tous les six ans. » ;
- ⑧ 3° Au V, les mots : « départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ainsi que dans les » sont supprimés ;
- ⑨ 4° Le premier alinéa du VI est supprimé.
- ⑩ II. – Un schéma départemental de coopération intercommunale est obligatoirement arrêté conformément à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales avant le 31 décembre 2015 dans tous les départements, à l'exception de ceux de la région Ile-de-France.

### **Article 15**

- ① I. – Dès la publication du schéma départemental de coopération intercommunale prévu au II de l'article 14, le représentant de l'État dans le département définit par arrêté, jusqu'au 30 avril 2016, pour la mise en œuvre du schéma, tout projet de périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il peut également définir un projet de périmètre ne figurant pas dans le schéma, dans les mêmes conditions et sous réserve du respect des objectifs mentionnés aux I et II du même article L. 5210-1-1 et de la prise en compte des orientations définies au III de ce même article, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale. L'arrêté intègre les propositions de modification du périmètre adoptées par la commission départementale dans les conditions de majorité prévues au quatrième alinéa du IV du même article L. 5210-1-1. La commission dispose d'un délai de trois mois à compter de sa saisine pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.
- ② L'arrêté définit la catégorie d'établissement public de coopération intercommunale dont la création est envisagée, dresse la liste des communes intéressées et détermine le siège de l'établissement public de coopération intercommunale.
- ③ À compter de la notification de cet arrêté au maire de chaque commune intéressée, le conseil municipal dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

- ④ La création de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements intéressés après accord des conseils municipaux des communes intéressées. Cet accord doit être exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant la moitié au moins de la population totale de celles-ci, 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.
- ⑤ À défaut d'accord des communes et sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation, le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés peuvent, par décision motivée, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale, créer l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. En vue de formuler son avis, la commission départementale entend tout maire d'une commune et tout président d'un établissement public de coopération intercommunale dont l'audition est de nature à éclairer ses délibérations ou qui en fait la demande. Les nouvelles propositions de modification du périmètre adoptées par la commission départementale dans les conditions de majorité prévues au IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales sont intégrées au périmètre fixé par l'arrêté du représentant de l'État dans le département. La commission dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.
- ⑥ La création de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements intéressés avant le 31 décembre 2016.
- ⑦ L'arrêté de création de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre emporte retrait des communes auxquelles le périmètre est étendu des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres. L'arrêté peut également porter, en cas d'accord des conseils municipaux des communes dans les conditions prévues au cinquième alinéa du présent I, sur les compétences exercées par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dans le respect des dispositions propres à sa catégorie.
- ⑧ À défaut d'accord sur les compétences de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, les communes membres disposent d'un délai de six mois à compter de sa création pour se mettre en conformité, suivant la procédure définie à l'article L. 5211-17 du code

général des collectivités territoriales, avec le II de l'article L. 5214-16 du même code en cas de création d'une communauté de communes, le II de l'article L. 5216-5 du même code en cas de création d'une communauté d'agglomération et le I de l'article L. 5215-20 du même code en cas de création d'une communauté urbaine. Si les communes ne se sont pas mises en conformité avec ces dispositions dans ce délai, le nouvel établissement public exerce l'intégralité des compétences prévues par lesdites dispositions.

- ⑨ Le présent I n'est pas applicable à la création d'une métropole.
- ⑩ II. – Dès la publication du schéma départemental de coopération intercommunale prévu au II de l'article 14, le représentant de l'État dans le département propose, jusqu'au 30 avril 2016, pour la mise en œuvre du schéma, la modification du périmètre de tout établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le représentant de l'État dans le département peut également proposer une modification de périmètre ne figurant pas dans le schéma, dans les mêmes conditions et sous réserve du respect des objectifs mentionnés aux I et II du même article L. 5210-1-1 et de la prise en compte des orientations définies au III de ce même article, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale. Le projet intègre les propositions de modification du périmètre adoptées par la commission départementale dans les conditions de majorité prévues au quatrième alinéa du IV du même article L. 5210-1-1. La commission dispose d'un délai de trois mois à compter de sa saisine pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.
- ⑪ La modification de périmètre peut porter sur des communes appartenant ou non à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Un arrêté de projet de périmètre dresse la liste des communes intéressées.
- ⑫ Cet arrêté est notifié par le représentant de l'État dans le département au président de chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre intéressé afin de recueillir l'avis de son organe délibérant et, concomitamment, au maire de chaque commune incluse dans le projet de périmètre afin de recueillir l'accord de chaque conseil municipal. À compter de la notification de l'arrêté de projet de périmètre, les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les conseils municipaux disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération de l'organe délibérant ou d'un conseil municipal dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

- ⑬ La modification de périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés après accord des conseils municipaux des communes incluses dans le projet de périmètre. Cet accord doit être exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant la moitié au moins de la population totale de celles-ci, 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.
- ⑭ À défaut d'accord des communes et sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation, le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés peuvent, par décision motivée, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale, modifier le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. En vue de formuler son avis, la commission départementale entend tout maire d'une commune et tout président d'un établissement public de coopération intercommunale dont l'audition est de nature à éclairer ses délibérations ou qui en fait la demande. L'arrêté de projet de périmètre intègre les nouvelles propositions de modification du périmètre adoptées par la commission départementale dans les conditions de majorité prévues au quatrième alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. La commission dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.
- ⑮ La modification de périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements intéressés avant le 31 décembre 2016.
- ⑯ L'arrêté de modification du périmètre emporte retrait des communes auxquelles le périmètre est étendu des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres.
- ⑰ Le II de l'article L. 5211-18 du même code est applicable.
- ⑱ III. – Dès la publication du schéma départemental de coopération intercommunale prévu au II de l'article 14, le représentant de l'État dans le département propose, jusqu'au 30 avril 2016, pour la mise en œuvre du schéma, la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale dont l'un au moins est à fiscalité propre. Le représentant de l'État dans le département peut également proposer un périmètre de fusion ne figurant pas dans le schéma, dans les mêmes conditions et sous réserve de respecter

les objectifs mentionnés aux I et II du même article L. 5210-1-1 et de prendre en compte les orientations définies au III de ce même article, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale. Le projet intègre les propositions de modification du périmètre adoptées par la commission départementale dans les conditions de majorité prévues au quatrième alinéa du IV du même article L. 5210-1-1. La commission dispose d'un délai de trois mois à compter de sa saisine pour se prononcer.

- ⑲ À défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.
- ⑳ Un arrêté de projet de périmètre du nouvel établissement public de coopération intercommunale dresse la liste des établissements publics de coopération intercommunale appelés à fusionner. Il peut en outre comprendre des communes appartenant ou non à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.
- ㉑ Cet arrêté est notifié par le représentant de l'État dans le département aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intéressés afin de recueillir l'avis de l'organe délibérant et, concomitamment, au maire de chaque commune incluse dans le projet de périmètre afin de recueillir l'accord de chaque conseil municipal. À compter de la notification de l'arrêté de projet de périmètre, les organes délibérants des établissements et les conseils municipaux disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération de l'organe délibérant ou d'un conseil municipal dans ce délai, l'avis est réputé favorable.
- ㉒ La fusion est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés après accord des conseils municipaux des communes incluses dans le projet de périmètre. L'accord des communes doit être exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant la moitié au moins de la population totale de celles-ci, 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.
- ㉓ À défaut d'accord des communes et sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation, le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés peuvent, par décision motivée, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale, fusionner des établissements publics de coopération intercommunale. En vue de formuler son avis, la commission départementale entend tout maire d'une commune et tout président d'un établissement public de coopération intercommunale dont l'audition est de nature à éclairer ses délibérations ou

qui en fait la demande. L'arrêté de fusion intègre les nouvelles propositions de modification du périmètre adoptées par la commission départementale dans les conditions de majorité prévues au quatrième alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. La commission dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

- ②4 La fusion est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements intéressés avant le 31 décembre 2016.
- ②5 L'arrêté de fusion emporte, le cas échéant, retrait des communes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres et qui ne sont pas intégralement inclus dans le périmètre.
- ②6 L'arrêté fixe également le nom, le siège et les compétences du nouvel établissement public. Celui-ci exerce l'intégralité des compétences dont sont dotés les établissements publics de coopération intercommunale qui fusionnent, sur l'ensemble de son périmètre. Le III de l'article L. 5211-41-3 du même code est applicable.
- ②7 IV. – Si, avant la publication de l'arrêté portant création, extension ou fusion d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre en application du présent article, le nombre et la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant de l'établissement public n'ont pas été déterminés dans les conditions fixées à l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, les conseils municipaux des communes intéressées disposent, à compter de la date de publication de l'arrêté, d'un délai de trois mois pour délibérer sur la composition de l'organe délibérant.
- ②8 Le représentant de l'État dans le département constate la composition de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre fixée selon les modalités prévues au premier alinéa du présent IV. À défaut de délibération des conseils municipaux dans le délai de trois mois, la composition de l'organe délibérant est arrêtée par le représentant de l'État dans le département, selon les modalités prévues aux II et III de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales.
- ②9 Les conseillers communautaires sont désignés ou élus dans les conditions prévues au 1<sup>o</sup> de l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales.

- ③⑩ V. – L'article 60 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales est abrogé.

### **Article 16**

- ① I. – Dès la publication du schéma départemental de coopération intercommunale prévu au II de l'article 14, le représentant de l'État dans le département propose, jusqu'au 30 avril 2016, pour la mise en œuvre du schéma, la dissolution de tout syndicat de communes ou syndicat mixte prévu à l'article L. 5711-1 du même code.
- ② Il peut également proposer une dissolution ne figurant pas dans le schéma, sous réserve des orientations définies aux 3°, 4°, 5° et 6° du III de l'article L. 5210-1-1 du même code, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale.
- ③ Lorsqu'elle est saisie pour avis en application de l'alinéa précédent, la commission départementale de la coopération intercommunale dispose d'un délai de trois mois à compter de sa saisine pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. La proposition de dissolution intègre les propositions de modification adoptées par la commission départementale dans les conditions de majorité prévues au quatrième alinéa du IV du même article L. 5210-1-1.
- ④ Le représentant de l'État dans le département notifie son intention de dissoudre au président du syndicat dont la dissolution est envisagée afin de recueillir l'avis du comité syndical, ainsi qu'au maire ou au président de chacun des membres du syndicat afin de recueillir l'accord du conseil municipal ou de l'organe délibérant. Les conseils municipaux ou les organes délibérants disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification pour se prononcer sur la dissolution envisagée. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable.
- ⑤ Le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés prononcent par arrêté la fin d'exercice des compétences ou la dissolution du syndicat, après accord des organes délibérants des membres du syndicat. Cet accord doit être exprimé par la moitié au moins des organes délibérants des membres du syndicat, représentant la moitié au moins de la population totale de ceux-ci, 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.
- ⑥ À défaut d'accord des membres du syndicat et sous réserve de l'achèvement de la procédure de consultation, le ou les représentants de

l'État dans le ou les départements concernés peuvent, par décision motivée, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale, mettre fin à l'exercice des compétences du syndicat ou prononcer sa dissolution. En vue de formuler son avis, la commission départementale entend tout maire d'une commune et tout président d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte dont l'audition est de nature à éclairer ses délibérations ou qui en fait la demande. Le représentant de l'État se conforme aux nouvelles propositions adoptées par la commission départementale dans les conditions de majorité prévues au quatrième alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. La commission dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

- ⑦ La fin d'exercice des compétences ou la dissolution sont prononcées par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements intéressés avant le 31 décembre 2016.
- ⑧ Les deux derniers alinéas de l'article L. 5212-33 du même code sont applicables.
- ⑨ II. – Dès la publication du schéma départemental de coopération intercommunale prévu au II de l'article 14, le représentant de l'État dans le département propose, jusqu'au 30 avril 2016, pour la mise en œuvre du schéma, la modification du périmètre de tout syndicat de communes ou syndicat mixte.
- ⑩ Il peut également proposer une modification de périmètre ne figurant pas dans le schéma, sous réserve des orientations définies aux 3°, 4°, 5° et 6° du III de l'article L. 5210-1-1 du même code, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale.
- ⑪ Lorsqu'elle est saisie pour avis en application de l'alinéa précédent, la commission départementale de la coopération intercommunale dispose d'un délai de trois mois à compter de sa saisine pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. La proposition de modification du périmètre intègre les propositions de modification adoptées par la commission départementale dans les conditions de majorité prévues au quatrième alinéa du IV du même article L. 5210-1-1.
- ⑫ Un arrêté de projet de périmètre dresse la liste des communes et établissements publics inclus dans le projet. Cet arrêté est notifié par le représentant de l'État dans le département au président de chaque établissement public concerné et, concomitamment, au maire de chaque

commune incluse dans le périmètre. À compter de la notification de l'arrêté de projet de périmètre, le conseil municipal de chaque commune et l'organe délibérant de chaque établissement public disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération d'un organe délibérant ou d'un conseil municipal dans ce délai, la délibération est réputée favorable.

- ⑬ La modification du périmètre du syndicat est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés, après accord des organes délibérants des membres du syndicat. Cet accord doit être exprimé par la moitié au moins des organes délibérants des membres du syndicat, représentant la moitié au moins de la population totale de ceux-ci, 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.
- ⑭ À défaut d'accord des membres du syndicat et sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation, le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés peuvent, par décision motivée, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale, modifier le périmètre du syndicat. En vue de formuler son avis, la commission départementale entend tout maire d'une commune et tout président d'un syndicat dont l'audition est de nature à éclairer ses délibérations ou qui en fait la demande. L'arrêté du représentant de l'État dans le département intègre les nouvelles propositions de modification du périmètre adoptées par la commission départementale dans les conditions de majorité prévues au quatrième alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. La commission dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.
- ⑮ La modification de périmètre est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements intéressés avant le 31 décembre 2016.
- ⑯ En cas d'extension de périmètre, l'arrêté fixe également le nombre de délégués revenant à chaque commune ou chaque 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 prévues au sixième alinéa du présent II ou, à défaut, fixé à deux délégués titulaires.
- ⑰ Le II de l'article L. 5211-18 du même code est applicable aux extensions du périmètre d'un syndicat de communes ou d'un syndicat

mixte. Le troisième alinéa de l'article L. 5211-19 du même code s'applique aux modifications de périmètre entraînant le retrait d'une commune membre.

- ⑱ III. – Dès la publication du schéma départemental de coopération intercommunale prévu au II de l'article 14, le représentant de l'État dans le département propose, jusqu'au 30 avril 2016, pour la mise en œuvre du schéma, la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes prévus à l'article L. 5711-1 du même code.
- ⑲ Il peut également proposer une fusion ne figurant pas dans le schéma, sous réserve des orientations définies aux 3°, 4°, 5° et 6° du III de l'article L. 5210-1-1 du même code, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale.
- ⑳ Lorsqu'elle est saisie pour avis en application de l'alinéa précédent, la commission départementale de la coopération intercommunale dispose d'un délai de trois mois à compter de sa saisine pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. La proposition de fusion intègre les propositions de modification adoptées par la commission départementale dans les conditions de majorité prévues au quatrième alinéa du IV du même article L. 5210-1-1.
- ㉑ Un arrêté de projet de périmètre dresse la liste des établissements publics intéressés. Il est notifié par le représentant de l'État dans le département au président de chacun des syndicats dont la fusion est envisagée afin de recueillir l'avis du comité syndical. Il est concomitamment notifié au maire de chaque commune incluse dans le projet et, le cas échéant, au président de chaque établissement public, membre des syndicats inclus dans le projet de périmètre. Les conseils municipaux ou les organes délibérants disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification pour se prononcer sur le projet de périmètre. À défaut de délibération dans ce délai, la délibération est réputée favorable.
- ㉒ La fusion des syndicats est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés, après accord des organes délibérants des membres des syndicats intéressés. Cet accord doit être exprimé par la moitié au moins des organes délibérants des membres de tous les syndicats inclus dans le projet de périmètre, représentant la moitié au moins de la population totale de ceux-ci, 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.

- ②③ À défaut d'accord des membres des syndicats et sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation, le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés peuvent, par décision motivée, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale, fusionner des syndicats. En vue de formuler son avis, la commission départementale entend tout maire d'une commune et tout président d'un syndicat dont l'audition est de nature à éclairer ses délibérations ou qui en fait la demande.
- ②④ L'arrêté de fusion intègre les nouvelles propositions de modification du périmètre adoptées par la commission départementale dans les conditions de majorité prévues au quatrième alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. La commission dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.
- ②⑤ La fusion est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements intéressés avant le 31 décembre 2016.
- ②⑥ L'arrêté peut également porter, en cas d'accord des organes délibérants des membres des syndicats dans les conditions prévues au sixième alinéa du présent III, sur le nombre et les conditions de répartition des sièges au comité du nouveau syndicat. À défaut, chaque membre du syndicat est représenté dans le comité par deux délégués titulaires.
- ②⑦ Le nouveau syndicat exerce l'ensemble des compétences exercées par les syndicats fusionnés.
- ②⑧ Les III et IV de l'article L. 5212-27 du même code sont applicables.
- ②⑨ IV. – L'article 61 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales est abrogé.

### **Article 17**

- ① Après l'article L. 5210-1-1-A du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5210-1-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L.5210-1-2. - I. –* Lorsque le représentant de l'État dans le département constate qu'une commune n'appartient à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou crée, au sein du périmètre d'un tel établissement existant, une enclave ou une discontinuité territoriale, il définit par arrêté un projet de rattachement de cette commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

en tenant compte du schéma départemental de coopération intercommunale.

- ③ « Cet arrêté est notifié au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, au maire de chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et au maire de la commune objet du projet de rattachement par le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés. Les organes délibérants concernés disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification pour formuler un avis sur cet arrêté. À défaut de délibération dans ce délai, leur avis est réputé favorable.
- ④ « Le projet de rattachement, accompagné des avis des communes et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, est notifié à la ou aux commissions départementales de la coopération intercommunale compétentes par le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés. Lorsque le projet intéresse des communes appartenant à des départements différents, les commissions concernées se réunissent en formation interdépartementale. À défaut de délibération dans un délai d'un mois à compter de la notification, l'avis de la commission est réputé favorable.
- ⑤ « Le ou les représentants de l'État dans le ou les départements mettent en œuvre le rattachement de la commune conformément à l'arrêté de projet, sauf si la commission départementale ou interdépartementale de la coopération intercommunale s'est prononcée, à la majorité des deux tiers de ses membres, en faveur d'un autre projet de rattachement à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre limitrophe de la commune concernée. Dans ce dernier cas, le ou les représentants de l'État mettent en œuvre le projet de rattachement proposé par la commission départementale ou interdépartementale de la coopération intercommunale.
- ⑥ « Si la commune qu'il est prévu de rattacher à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est située dans une zone de montagne délimitée en application de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 précitée, l'arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements intervient après consultation du comité de massif prévu à l'article 7 de la même loi. L'avis du comité de massif est réputé favorable s'il ne s'est pas prononcé dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine.

- ⑦ « L'arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements emporte, le cas échéant, retrait de la commune rattachée d'un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre.
- ⑧ « II. – Lorsqu'il est fait application du I du présent article, il est procédé, à compter de la notification du projet d'arrêté à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, dans un délai de trois mois, à la détermination du nombre et la répartition des sièges de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale auquel est rattachée une commune isolée dans les conditions prévues au 1° de l'article L. 5211-6-2 du même code. La commune concernée délibère dans les mêmes conditions que les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel son rattachement est proposé.
- ⑨ « Le nombre total de sièges que comptera l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que celui attribué à chaque commune membre sont constatés dans l'arrêté prononçant le rattachement pris par le représentant de l'État dans le département lorsque les communes font partie du même département, ou par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements concernés dans le cas contraire.
- ⑩ « Lorsqu'en application du quatrième alinéa du I du présent article, le ou les représentants de l'État dans le ou les départements mettent en œuvre un autre projet de rattachement proposé par la commission départementale de la coopération intercommunale, la composition de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est fixée selon les modalités prévues aux II et III de l'article L. 5211-6-1.
- ⑪ « Les conseillers communautaires sont désignés ou élus dans les conditions prévues au 1° de l'article L. 5211-6-2. »

### **Article 18**

- ① L'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le I est ainsi modifié :
- ③ a) Le premier alinéa est remplacé par l'alinéa suivant :

- ④ « La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant de chacun des quatre groupes suivants : » ;
- ⑤ *b)* La première phrase du 2° est ainsi rédigée :
- ⑥ « Promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme ; actions de développement économique d'intérêt communautaire dans le respect du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. » ;
- ⑦ *c)* Après le 3° est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑧ « 4° Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage. » ;
- ⑨ 2° Le II est ainsi modifié :
- ⑩ *a)* Le premier alinéa est remplacé par l'alinéa suivant :
- ⑪ « La communauté de communes doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions les compétences relevant d'au moins trois des huit groupes suivants : » ;
- ⑫ *b)* À la deuxième phrase du deuxième alinéa du 3°, les mots : « les conseils municipaux des communes membres » sont remplacés par les mots : « le conseil » et le mot : « peuvent » est remplacé par le mot : « peut » ;
- ⑬ *c)* Au 4°, après les mots : « sportifs » et « élémentaire » sont insérés les mots : « d'intérêt communautaire » ;
- ⑭ *d)* Au 5°, après les mots : « Action sociale d'intérêt communautaire ; » sont ajoutés les mots : « Lorsque la communauté de communes exerce cette compétence, elle peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles. » ;
- ⑮ *e)* Après le 6°, est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑯ « 7° Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service public afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. »

## Article 19

- ① L'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° À la première phrase, les mots : « quatre des neuf » sont remplacés par les mots : « six des onze » ;
- ③ 2° Au 1°, après les mots : « actions de développement économique d'intérêt communautaire » sont ajoutés les mots : « dans le respect du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ; promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme » ;
- ④ 3° Après le 7°, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑤ « 8° Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- ⑥ « 9° Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service au public afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. »

## Article 20

- ① L'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Au 1° du I, après les mots : « actions de développement économique d'intérêt communautaire », sont insérés les mots : « dans le respect du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ; promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme ; »
- ③ 2° Après le 5° du I est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « 6° En matière d'accueil des gens du voyage : aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil ; »
- ⑤ 3° Le premier alinéa du II est remplacé par l'alinéa suivant :
- ⑥ « La communauté d'agglomération doit en outre exercer au lieu et place des communes au moins trois compétences parmi les sept suivantes : » ;

- ⑦ 4° Après le 6° du II, est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑧ « 7° Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service au public afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. »

### **Article 21**

- ① Les communautés d'agglomération et les communautés de communes existant à la date d'entrée en vigueur de la présente loi disposent d'un délai expirant le 30 juin 2016 pour se mettre en conformité avec les nouvelles dispositions régissant leurs compétences, suivant la procédure définie aux articles L. 5211-17 et L. 5211-20 du code général des collectivités territoriales.
- ② À la prise de compétence des communautés de communes et communautés d'agglomération en matière de promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme prévues respectivement au 2° de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales et au 1° du I de l'article L. 5216-5 du même code, les offices de tourisme des communes touristiques et des stations classées de tourisme sont transformés en bureau d'information de l'office de tourisme intercommunal, sauf lorsqu'ils deviennent le siège de l'office intercommunal.
- ③ Si les établissements publics de coopération intercommunale ne se sont pas mis en conformité avec ces dispositions dans ce délai, ils exercent l'intégralité des compétences prévues, pour les communautés de communes, par l'article L. 5214-16 et, pour les communautés d'agglomération, par l'article L. 5216-5. Le ou les représentants de l'État procèdent à la modification nécessaire de leurs statuts avant le 31 décembre 2016.

### **Article 22**

- ① I. – L'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le troisième alinéa du I est remplacé par les dispositions suivantes :
- ③ « Les modalités du transfert prévu aux alinéas précédents font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette décision est prise après 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 fonctionnaires et agents non titulaires territoriaux concernés, et avis du comité technique compétent pour la commune et, s'il existe, du comité technique compétent pour l'établissement public. Cette fiche d'impact est annexée à la décision. » ;

- ④ 2° Le sixième alinéa du I est supprimé ;
- ⑤ 3° Après le IV, il est inséré un V ainsi rédigé :
- ⑥ « V. – Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale restitue une compétence aux communes membres :
- ⑦ « 1° Il est mis fin de plein droit à la mise à disposition des fonctionnaires et agents non titulaires territoriaux mentionnés au quatrième alinéa du I.
- ⑧ « Le fonctionnaire territorial qui ne peut être affecté dans son administration d'origine aux fonctions qu'il exerçait précédemment reçoit, après avis de la commission administrative paritaire compétente, une affectation sur un emploi que son grade lui donne vocation à occuper.
- ⑨ « L'agent non titulaire territorial qui ne peut être affecté dans son administration d'origine aux fonctions qu'il exerçait précédemment reçoit, après avis de la commission consultative paritaire compétente, une affectation sur un poste de même niveau de responsabilités ;
- ⑩ « 2° La répartition des fonctionnaires et des agents non titulaires territoriaux transférés par les communes en application du deuxième alinéa du I ou recrutés par l'établissement public de coopération intercommunale, et qui sont chargés, pour la totalité de leurs fonctions, de la mise en œuvre de la compétence restituée, est décidée d'un commun accord par convention entre l'établissement public et ses communes membres. Cette convention est soumise pour avis aux comités techniques placés auprès de l'établissement public de coopération intercommunale et auprès des communes. Elle est notifiée aux agents non titulaires et aux fonctionnaires concernés, après avis, selon le cas, des commissions consultatives paritaires ou des commissions administratives paritaires compétentes.
- ⑪ « À défaut d'accord sur les conditions de répartition des personnels dans un délai de trois mois à compter de la restitution des compétences, le représentant de l'État dans le département fixe cette répartition par arrêté.

- ⑫ « Les fonctionnaires et agents non titulaires territoriaux concernés sont transférés aux communes en application de la convention ou de l'arrêté de répartition dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs ;
- ⑬ « 3° Les fonctionnaires et agents non titulaires territoriaux mentionnés à la première phrase du quatrième alinéa du I ou recrutés par l'établissement public de coopération intercommunale, et qui sont chargés, pour une partie de leurs fonctions, de la mise en œuvre de la compétence restituée reçoivent une affectation au sein de l'établissement public de coopération intercommunale correspondant à leur grade ou niveau de responsabilité. » ;
- ⑭ 4° Le V devient VI.
- ⑮ II. – La dernière phrase du sixième alinéa de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales est supprimée.

## CHAPITRE II

### **Délégations ou transferts de compétences des départements aux métropoles**

#### **Article 23**

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le IV de l'article L. 5217-2 est ainsi rédigé :
- ③ « IV. – Par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert, en lieu et place du département, ou par délégation, au nom et pour le compte du département, les groupes de compétences suivants :
- ④ « 1° Attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement, en application de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles ;
- ⑤ « 2° Missions confiées au service public départemental d'action sociale à l'article L. 123-2 du même code ;
- ⑥ « 3° Adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion mentionné à l'article L. 263-1 dudit code, selon les modalités prévues au même article L. 263-1 ;
- ⑦ « 4° Aide aux jeunes en difficulté, en application des articles L. 263-3 et L. 263-4 du même code ;

- ⑧ « 5° Actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu prévues au 2° de l'article L. 121-2 et au 8° du I de l'article L. 312-1 dudit code ;
- ⑨ « 6° Personnes âgées et action sociale en application des articles L. 113-2, L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles, ou une partie d'entre elles ;
- ⑩ « 7° Tourisme en application du chapitre II du titre III du livre I<sup>er</sup> du code du tourisme, culture en application des articles L. 410-2 à L. 410-4 du code du patrimoine et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie d'entre eux.
- ⑪ « La convention précise les compétences ou groupes de compétences transférés ou délégués, les conditions financières du transfert ou de la délégation et, après avis des comités techniques compétents, les conditions dans lesquelles tout ou partie des services départementaux correspondants sont transférés ou mis à la disposition de la métropole. Ces services ou parties de service sont placés sous l'autorité du président du conseil de la métropole.
- ⑫ « Toutefois, les conventions prévues au présent IV peuvent prévoir que des services ou parties de service concernés par un transfert de compétences demeurent des services départementaux et sont mis à disposition de la métropole pour l'exercice de ses compétences.
- ⑬ « À défaut de convention entre le département et la métropole à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2017 sur au moins trois des groupes de compétences mentionnés aux 1° à 7° du présent IV, la totalité de ceux-ci sont transférés de plein droit à la métropole. Ces transferts donnent lieu au transfert concomitant de ressources en application de l'article L. 5217-13 du présent code. La convention mentionnée au premier alinéa du présent IV et relative à ces transferts est passée entre le département et la métropole avant le 1<sup>er</sup> avril 2017. À défaut, le représentant de l'État dans le département siège de la métropole propose, dans le délai d'un mois, un projet de convention au président du conseil général et au président de la métropole qui disposent d'un délai d'un mois pour le signer. À défaut, la date et les modalités du transfert sont établies par arrêté du représentant de l'État dans le département siège de la métropole.
- ⑭ « Les dispositions du présent IV ne sont pas applicables à la métropole du Grand Paris régie par le chapitre IX du présent code. » ;
- ⑮ 2° L'article L. 3211-1-1 est abrogé.

### TITRE III

## SOLIDARITÉ ET ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### **Suppression de la clause de compétence générale des départements et définition de leurs capacités d'intervention pour les solidarités territoriales et humaines**

#### **Article 24**

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa de l'article L. 1111-10 est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :
- ③ « *I.* – Le département peut contribuer au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements.
- ④ « Il peut apporter aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, qui le demandent et dans le cadre de leur projet de territoire, son soutien à l'exercice de leurs compétences.
- ⑤ « Il peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défailante ou absente, contribuer au financement d'opérations d'investissement en faveur d'entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. » ;
- ⑥ 2° L'article L. 3211-1 est ainsi modifié :
- ⑦ *a)* Le premier alinéa est complété par les mots : « dans les domaines de compétence que la loi lui attribue. » ;
- ⑧ *b)* Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :
- ⑨ « Il est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, le développement social, l'accueil des jeunes enfants et l'autonomie des personnes. Il a également compétence pour faciliter l'accès aux droits et services des publics dont il a la charge. » ;

- ⑩ 3° L'article L. 3233-1 est abrogé.

## CHAPITRE II

### **Amélioration de l'accessibilité des services à la population**

#### **Article 25**

- ① I. – Après l'article 25 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, il est rétabli un article 26 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 26.* - I. – Sur le territoire de chaque département, l'État et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre élaborent conjointement un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public.
- ③ « Ce schéma définit pour une durée de six ans un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services et comprend un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental.
- ④ « II. – Un projet de schéma est établi par le représentant de l'État dans le département et est transmis, pour avis, aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le projet de schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, est soumis pour avis au conseil régional et au conseil départemental. À l'issue de ces délibérations, le représentant de l'État dans le département arrête définitivement le schéma.
- ⑤ « La mise en œuvre des actions inscrites dans le schéma départemental donne lieu à une convention conclue entre le représentant de l'État dans le département, le département, les communes et groupements intéressés ainsi que les organismes publics et privés concernés. Les parties à la convention s'engagent à mettre en œuvre, chacune dans la limite de leurs compétences, les actions programmées.
- ⑥ « III. – Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article et précise les délais au terme desquels, en l'absence d'avis donné par les organes délibérants des collectivités ou des établissements publics de coopération intercommunale consultés, leur avis est réputé donné. »
- ⑦ II. – Les dispositions du présent article sont applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

## Article 26

- ① I. – La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations est ainsi modifiée :
- ② 1° Le titre IV est renommé : « Dispositions relatives aux maisons de services au public » ;
- ③ 2° L'article 27 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ④ « *Art. 27.* – Les maisons de services au public ont pour objet d'améliorer l'accessibilité et la qualité des services, en milieu rural et urbain, pour tous les publics.
- ⑤ « Elles peuvent rassembler des services publics relevant de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, d'organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public ainsi que des services privés.
- ⑥ « Pour chaque maison, une convention cadre conclue par les participants mentionnés à l'alinéa précédent définit les services rendus aux usagers, le cadre géographique dans lequel la maison de services au public exerce son activité, les missions qui y sont assurées et les prestations qu'elle peut délivrer.
- ⑦ « Cette convention prévoit également les conditions dans lesquelles les personnels relevant des personnes morales qui y participent exercent leurs fonctions. Elle règle les conditions de financement et les modalités de fonctionnement de la maison de services au public ainsi que les modalités d'accès aux services des personnes ayant des difficultés pour se déplacer.
- ⑧ « L'offre de services peut être organisée de manière itinérante ou selon des modes d'accès dématérialisés.
- ⑨ « Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. » ;
- ⑩ 3° Après l'article 27-1, il est inséré un article 27-2 ainsi rédigé :
- ⑪ « *Art. 27-2.* – Dans le cadre des maisons de services au public et en cas d'inadaptation de l'offre privée, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, dans leur domaine de compétence, définir des obligations de service public destinées à assurer la présence effective de certains services sur leur territoire.

- ⑫ « L'exécution d'obligations de service public donne lieu au lancement d'un appel d'offres en vue de la sélection d'un opérateur de service.
- ⑬ « Les obligations de service public imposées à l'opérateur de service sélectionné font l'objet d'une compensation par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le montant de cette compensation est indiqué dans l'appel d'offres.
- ⑭ « Les modalités régissant cet appel d'offres ainsi que les conditions de sélection de l'opérateur de service sont fixées par décret en Conseil d'État. » ;
- ⑮ 4° Les articles 30 et 30-1 sont abrogés.
- ⑯ II. – La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est ainsi modifiée :
- ⑰ 1° L'article 28 est abrogé ;
- ⑱ 2° Le I de l'article 29 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑲ « *Art. 29. - I. – L'État établit, pour assurer l'égal accès de tous aux services au public, les objectifs de présence territoriale, y compris de participation à des maisons de services au public, et de services rendus aux usagers que doit prendre en compte tout organisme chargé d'une mission de service public et relevant de l'État ou de sa tutelle, dès lors qu'ils ne sont pas déjà pris en compte au titre de ses obligations de service universel.*
- ⑳ « L'acte par lequel ces objectifs sont fixés prévoit également le montant et les modalités de contribution de l'organisme au financement du développement des maisons de services au public. S'il s'agit d'une convention, un décret autorise sa signature. » ;
- ㉑ 3° L'article 29-1 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ㉒ « *Art. 29-1. – L'État, les collectivités territoriales et leurs groupements et les organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public peuvent mettre, par convention, des moyens en commun pour assurer l'accessibilité et la qualité des services publics sur le territoire.*
- ㉓ « En outre, les personnes mentionnées au premier alinéa peuvent participer à des maisons de services au public telles que définies par l'article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Dans le cadre d'une maison de services au public, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent également, par convention, mettre à disposition des

personnes y participant ou qui la gèrent des locaux ainsi que des fonctionnaires ou des agents non titulaires employés pour une durée déterminée ou indéterminée dans les conditions fixées à l'article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

- ②④ « La convention peut déroger, concernant les modalités de remboursement et d'exercice de l'autorité hiérarchique, au régime de la mise à disposition des personnels territoriaux dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'État. »
- ②⑤ III. – L'article 15 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne est abrogé.
- ②⑥ IV. – Les dispositions des I à III du présent article sont applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

### CHAPITRE III

#### **Lutte contre la fracture numérique**

##### **Article 27**

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 1425-1 est ainsi modifié :
- ③ a) Le premier alinéa du I est remplacé par les dispositions suivantes :
- ④ « Les collectivités territoriales et, dans le cas où la compétence leur a été préalablement transférée, leurs groupements peuvent, deux mois au moins après la publication de leur projet dans un journal d'annonces légales et sa transmission à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques au sens du 3° et du 15° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques. Le cas échéant, ils peuvent acquérir des droits d'usage à cette fin ou acheter des infrastructures ou réseaux existants. Ils peuvent mettre de telles infrastructures ou réseaux à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants.
- ⑤ « Les syndicats mixtes incluant au moins une région ou un département peuvent se voir déléguer tout ou partie de la compétence relative à un ou plusieurs réseaux de communications électroniques, tels

que définis à l'alinéa précédent, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8.

- ⑥ « Les collectivités territoriales et leurs groupements interviennent en respectant le principe de cohérence des réseaux d'initiative publique en veillant, notamment, à ce que ne coexistent pas sur un même territoire plusieurs réseaux ou projets de réseau de communications électroniques d'initiative publique destinés à répondre à des besoins similaires, au regard des services rendus, des territoires concernés et de la période de déploiement.
- ⑦ « Leurs interventions garantissent l'utilisation partagée des infrastructures établies ou acquises en application du présent article et respectent le principe d'égalité et de libre concurrence sur les marchés des communications électroniques. Elles s'effectuent dans des conditions objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnées. » ;
- ⑧ *b)* Dans la première phrase du deuxième alinéa, les mots : « qu'à l'alinéa précédent » sont supprimés ;
- ⑨ *c)* Au deuxième alinéa, les mots : « Les interventions des collectivités s'effectuent dans des conditions objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnées. » sont supprimés ;
- ⑩ *d)* Au troisième alinéa, les mots : « un appel d'offres » sont remplacés par les mots : « un appel public à manifestation d'intentions » ;
- ⑪ 2° La première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales est remplacée par la phrase suivante :
- ⑫ « Par dérogation au troisième alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales et lorsque le territoire de la région ne comporte qu'un seul schéma directeur territorial d'aménagement numérique élaboré par le conseil régional, ce schéma directeur peut être inséré au schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire prévu au même article. » ;
- ⑬ 3° Le chapitre II du titre II du livre VII de la cinquième partie est complété par un article L. 5722-11 ainsi rédigé :
- ⑭ « *Art. L. 5722-11.* – Un syndicat mixte bénéficiaire d'un transfert de compétence prévu à l'article L. 1425-1 et constitué en application de l'article L. 5721-2 peut recevoir des personnes morales de droit public qui en sont membres, pour l'établissement d'un réseau de communications

électroniques dans les conditions prévues à l'article L. 1425-1, des fonds de concours pendant une durée limitée à dix ans à compter de la promulgation de la loi n° .... du .... clarifiant l'organisation territoriale de la République, après accords concordants exprimés à la majorité simple du comité syndical et des organes délibérants des personnes morales concernées.

- ⑮ « Le montant total des fonds de concours versés ne peut excéder le montant des investissements à réaliser, déduction faite de l'autofinancement et des subventions perçues. »

#### CHAPITRE IV

### **Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme et guichets uniques**

#### **Article 28**

- ① Après le premier alinéa de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les compétences en matière de culture, de sport et de tourisme sont partagées entre les communes, les départements et les régions. »

#### **Article 29**

- ① Après l'article L. 1111-8-1 du même code, il est inséré un article L. 1111-8-2 ainsi rédigé :
- ② « Dans les domaines de compétences partagées, l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut déléguer par convention à l'une des personnes publiques précitées compétente dans le même domaine l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions.
- ③ « Lorsque le délégant et le délégataire sont des collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la délégation est régie par l'article L. 1111-8.
- ④ « Lorsque le délégant est l'État, la délégation est régie par l'article L. 1111-8-1.
- ⑤ « Lorsque le délégataire est l'État, la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui souhaite déléguer sa compétence soumet sa demande pour avis à la conférence territoriale de l'action publique. La demande et l'avis de la

conférence territoriale sont transmis aux ministres concernés par le représentant de l'État dans la région. Lorsque la demande de délégation est acceptée, un projet de convention est communiqué par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale au représentant de l'État dans la région dans un délai d'un an à compter de la transmission de sa demande. La délégation est décidée par décret. La convention de délégation de compétence en fixe la durée, définit les objectifs à atteindre, précise les moyens mis en œuvre ainsi que les modalités de contrôle de l'exécution de la délégation. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'État ».

## TITRE IV

### TRANSPARENCE ET RESPONSABILITÉ FINANCIÈRES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

#### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### Transparence financière

#### Article 30

- ① I. – Après l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, il est inséré un article L. 243-7 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 243-7. - I. – Dans un délai d'un an après la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-10-1.*
- ③ « II. – Le rapport d'observations définitives que la chambre régionale des comptes adresse à l'exécutif d'un établissement public de coopération intercommunale est également transmis par la chambre régionale des comptes aux maires des communes membres de cet établissement, immédiatement après la tenue de la réunion de l'assemblée délibérante de ce dernier au cours de laquelle il est présenté. Ce rapport est présenté par le maire de chaque commune au plus proche conseil municipal. »

- ④ II. – A. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ⑤ 1° Le chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre VI de la première partie est complété par un article L. 1611-9 ainsi rédigé :
- ⑥ « *Art. L. 1611-9.* – Pour toute opération d’investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret, l’exécutif d’une collectivité territoriale ou d’un groupement de collectivités territoriales présente, à son assemblée délibérante, une étude relative à l’impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement. » ;
- ⑦ 2° L’article L. 1612-19 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑧ « Sans attendre la réunion de l’assemblée délibérante, les avis formulés par la chambre régionale des comptes et les arrêtés pris par le représentant de l’État en application des dispositions des articles L. 1612-2, L. 1612-5, L. 1612-12 et L. 1612-14 font l’objet d’une publicité immédiate. » ;
- ⑨ 3° L’article L. 1871-1 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑩ « *Art. L. 1871-1.* - Les articles L. 1611-1 à L. 1611-5 et l’article L. 1611-9 sont applicables aux communes de la Polynésie française, à leurs établissements publics et à leurs groupements. » ;
- ⑪ 4° Le deuxième alinéa de l’article L. 2312-1 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑫ « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente, dans un délai de deux mois précédant l’examen du budget, un rapport au conseil municipal sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l’article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Ce rapport est transmis à l’établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre.
- ⑬ « Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné à l’alinéa précédent comporte en outre une présentation de la structure et de l’évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l’évolution prévisionnelle et l’exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il est transmis au représentant de l’État dans le département et fait l’objet d’une publication. Le contenu du rapport et les modalités de sa publication sont fixés par décret. » ;

- ⑭ 5° Avant le dernier alinéa de l'article L. 2313-1, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑮ « Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre au citoyen d'en saisir les enjeux.
- ⑯ « La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément aux dispositions de l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent. » ;
- ⑰ 6° Le premier alinéa de l'article L. 3312-1 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑱ « Dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, le président du conseil général présente un rapport au conseil général sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que la gestion de la dette. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il fait l'objet d'une transmission au représentant de l'État dans le département, d'une publication et d'un débat au conseil général dont il est pris acte par une délibération spécifique. Le contenu du rapport et les modalités de sa publication sont fixés par décret. » ;
- ⑲ 7° L'article L. 3313-1 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑳ « Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre au citoyen d'en saisir les enjeux.
- ㉑ « La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil général à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 3312-1, le rapport annexé au budget primitif et le rapport annexé au compte administratif, conformément aux dispositions de l'article L. 3121-19, sont mis en ligne sur le site internet du département, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil général des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État. » ;

- ②② 8° Le premier alinéa de l'article L. 4312-1 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ②③ « Dans un délai de dix semaines précédant l'examen du budget, le président du conseil régional présente un rapport au conseil régional sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que la gestion de la dette. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.
- ②④ « Il fait l'objet d'une transmission au représentant de l'État dans la région, d'une publication et d'un débat au conseil régional dont il est pris acte par une délibération spécifique. Le contenu du rapport et les modalités de sa publication sont fixés par décret. » ;
- ②⑤ 9° L'article L. 4313-1 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ②⑥ « Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre au citoyen d'en saisir les enjeux.
- ②⑦ « La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil régional à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 4312-1, le rapport annexé au budget primitif et le rapport annexé au compte administratif, conformément aux dispositions de l'article L. 4132-18, sont mis en ligne sur le site internet de la région, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil régional des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État. » ;
- ②⑧ 10° Le deuxième alinéa de l'article L. 5211-36 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ②⑨ « Toutefois, les articles L. 2312-1 et L. 2313-1 ne s'appliquent qu'aux établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compte plus de 10 000 habitants et comprend au moins une commune de 3 500 habitants et plus, le rapport sur les orientations budgétaires prévu au deuxième alinéa de l'article L. 2312-1 comporte une présentation de la structure et de l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses et des effectifs, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Ce rapport est obligatoirement transmis aux communes-membres de l'établissement public de coopération intercommunale. »

- ③① B. – Les dispositions du A entrent en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> août 2015.
- ③② III. – Dans un délai de cinq ans suivant la publication de la présente loi, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants devront transmettre, au représentant de l'État, leurs documents budgétaires par voie numérique, selon des modalités fixées par décret.
- ③③ IV. – Les 2°, 4°, 5° et 10° du A du II du présent article sont applicables, à compter du 1<sup>er</sup> août 2015, en Polynésie française.
- ③④ V. – L'article 108 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 est abrogé.

### Article 31

- ① Au chapitre II du titre III du livre I<sup>er</sup> du code des juridictions financières, il est créé un article L. 132-7 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 132-7.* - La Cour des comptes établit chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement. Le premier président le présente devant le comité des finances locales.
- ③ « Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques prévu au 3° de l'article 58 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances est présenté par le premier président de la Cour des comptes devant le comité des finances locales, après sa remise au Parlement. »

### Article 32

- ① La Cour des comptes coordonne une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités et de leurs groupements dont les produits de fonctionnement excèdent 200 millions d'euros pour l'exercice 2014. Cette expérimentation est ouverte pour une durée de cinq ans commençant trois ans après la publication de la présente loi.
- ② Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent se porter candidats à cette expérimentation auprès du ministre chargé des collectivités territoriales, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en

vigueur de la présente loi. Le ministre chargé des collectivités territoriales se prononce sur les candidatures sur proposition du premier président de la Cour des comptes.

- ③ Une convention est conclue entre le premier président de la Cour des comptes et l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales participant à l'expérimentation, après avis du ministre chargé des collectivités territoriales et de celui chargé des comptes publics. Elle en définit les modalités de mise en œuvre et précise les moyens en crédits, ou en personnels, ou à ce double titre, qui l'accompagnent. Elle précise également les normes comptables applicables.
- ④ L'expérimentation fait l'objet d'un bilan intermédiaire au terme des trois ans mentionnés ci-dessus, puis d'un bilan définitif au terme de huit ans. Ces bilans font l'objet d'un rapport du Gouvernement qui le transmet au Parlement, avec les observations des collectivités territoriales concernées et de la Cour des comptes.

## CHAPITRE II

### **Responsabilité financière**

#### **Article 33**

- ① Le chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales est complété par un article L. 1611-10 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 1611-10. - I. – Sans préjudice des dispositions de l'article L. 1511-1-1, les collectivités territoriales et leurs groupements supportent les conséquences financières des arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne à l'encontre de l'État, en application des articles 258 à 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour tout manquement au droit de l'Union européenne qui leur est imputable en tout ou en partie. Les charges correspondantes constituent des dépenses obligatoires au sens de l'article L. 1612-15.*
- ③ « II. – Lorsque les collectivités territoriales ou leurs groupements présumés avoir méconnu le droit de l'Union européenne et être, en tout ou en partie, à l'origine du manquement, peuvent être identifiés soit dès l'engagement de la procédure prévue par les articles 258 à 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou sa poursuite devant la Cour de justice, soit au cours de celle-ci, ces collectivités ou groupements sont informés par l'État de l'engagement de cette procédure. Ils peuvent

présenter des observations aux fins de permettre à l'État d'assurer sa défense, selon des modalités et dans un délai fixés par voie réglementaire.

- ④ « III. – Après notification de l'arrêt de la Cour de justice condamnant l'État pour manquement au droit de l'Union européenne et après avoir procédé aux investigations nécessaires, les autorités compétentes de l'État proposent une répartition des sommes dues entre les collectivités territoriales ou leurs groupements déduction faite, le cas échéant, de la part incombant à l'État. Les collectivités ou leurs groupements peuvent faire valoir leurs observations dans un délai fixé par voie réglementaire.
- ⑤ « IV. – En cas d'accord sur ce partage, la répartition des sommes dues est fixée par décret.
- ⑥ « V. – En cas de désaccord portant soit sur le montant des sommes dues par les collectivités territoriales ou groupements concernés, soit sur la répartition de ces sommes entre ceux-ci et, le cas échéant, l'État, ce montant est fixé et réparti par décret, en fonction des responsabilités respectives, après avis d'une commission composée de membres du Conseil d'État et de magistrats de la Cour des comptes.
- ⑦ « VI. – Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application des dispositions du présent article. »

### CHAPITRE III

## **Observatoire de la gestion publique locale**

### **Article 34**

- ① L'article L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Après le deuxième alinéa sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :
- ③ « Il est chargé de collecter et d'analyser les informations relatives à la gestion des collectivités territoriales et d'assurer la diffusion de ces travaux afin de favoriser le développement de bonnes pratiques.
- ④ « Il peut réaliser des évaluations de politiques publiques locales ainsi que des missions d'expertise et d'audit. » ;
- ⑤ 2° Au dernier alinéa, les mots : « observatoire des finances locales » sont remplacés par les mots : « observatoire de la gestion publique locale » ;

- ⑥ 3° L'article est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑦ « L'observatoire précité est présidé par le président du comité des finances locales.
- ⑧ « Il bénéficie du concours de fonctionnaires territoriaux et de fonctionnaires de l'État. »

## TITRE V

### DISPOSITIONS RELATIVES AUX AGENTS

#### Article 35

- ① I. – Les services ou parties de services qui participent à l'exercice des compétences de l'État transférées aux collectivités territoriales en application de la présente loi sont mis à disposition ou transférés selon les modalités prévues par les articles 80 et 81, le I de l'article 82, le premier alinéa du I et les II à VIII de l'article 83, et les articles 84 à 88 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
- ② Pour l'application du deuxième alinéa de l'article 80, la date du 31 décembre 2012 est remplacée par le 31 décembre de la pénultième année précédant l'année du transfert de compétences.
- ③ II. – Les services ou parties de services d'un département qui participent à l'exercice des compétences transférées à une région en application des dispositions des articles 8, 9 et 12 de la présente loi sont transférés à celle-ci dans les conditions définies au présent II.
- ④ La date et les modalités du transfert définitif de ces services ou parties de services font l'objet de conventions entre le département et la région, prises après avis des comités techniques compétents des deux collectivités.
- ⑤ À compter de la date du transfert de compétences et dans l'attente du transfert définitif des services ou parties de services, l'exécutif de la région donne ses instructions aux chefs des services du département chargés des compétences transférées.
- ⑥ À la date d'entrée en vigueur du transfert définitif des services ou parties de services auxquels ils sont affectés, les agents non titulaires de droit public du département exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré à la région deviennent des agents non titulaires

de la région et les fonctionnaires territoriaux exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré à la région sont affectés de plein droit à la région.

- ⑦ Les dispositions de l'article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales sont applicables. Les agents non titulaires conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat. Les services antérieurement accomplis en qualité d'agent non titulaire du département sont assimilés à des services accomplis dans la région.
- ⑧ Les fonctionnaires de l'État détachés à la date du transfert auprès du département et affectés dans un service ou une partie de service transféré à la région sont placés en position de détachement auprès de la région pour la durée de leur détachement restant à courir.
- ⑨ Le cas échéant, une convention conclue entre, d'une part, la commune ou le groupement propriétaire d'un collège et, d'autre part, la région, détermine, après consultation des instances paritaires compétentes, la situation des personnels que la commune ou le groupement affectait, au sein de ses propres services, antérieurement au transfert de compétences, à l'entretien et aux grosses réparations des biens mis à disposition du département. Cette convention prévoit la mise à disposition du président du conseil régional de ces personnels et la possibilité de leur transfert à terme par accord des parties. Elle fixe les modalités financières de la mise à disposition ou du transfert. À défaut de convention dans un délai d'un an à compter du transfert de compétences, il est procédé à la mise à disposition des personnels par le représentant de l'État dans le département dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État et après avis des instances paritaires compétentes. Jusqu'à l'intervention de la convention ou, à défaut, de la décision du représentant de l'État dans le département, ces personnels sont mis à disposition du président du conseil régional.
- ⑩ III. – Les services ou parties de services d'un département qui participent à l'exercice des compétences transférées à une autre collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales en application des dispositions de l'article 11 de la présente loi sont transférés à celle-ci ou celui-ci dans les conditions définies au présent III.
- ⑪ La date et les modalités du transfert définitif de ces services ou parties de services font l'objet de conventions entre le département, d'une part, et la collectivité territoriale ou au groupement de collectivités territoriales, d'autre part, prises après avis des comités techniques compétents du département et de la collectivité ou du groupement concerné.

- ⑫ À compter de la date du transfert de compétences et dans l'attente du transfert définitif des services ou parties de services, l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement donne ses instructions aux chefs des services du département chargés des compétences transférées.
- ⑬ À la date d'entrée en vigueur du transfert définitif des services ou parties de services auxquels ils sont affectés, les agents non titulaires de droit public du département exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales deviennent des agents non titulaires de cette collectivité ou de ce groupement et les fonctionnaires territoriaux exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré à cette collectivité ou ce groupement lui sont affectés de plein droit.
- ⑭ Les dispositions de l'article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales sont applicables. Les agents non titulaires conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat. Les services antérieurement accomplis en qualité d'agent non titulaire du département sont assimilés à des services accomplis dans la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales.
- ⑮ Les fonctionnaires de l'État détachés à la date du transfert auprès du département et affectés dans un service ou une partie de service transféré à la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales sont placés en position de détachement auprès de cette collectivité ou de ce groupement pour la durée de leur détachement restant à courir.
- ⑯ IV. – En cas de regroupement de régions, les personnels des régions regroupées sont réputés relever, à la date du regroupement, de la région issue du regroupement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.
- ⑰ Les comités techniques compétents sont consultés sur les conséquences du regroupement pour les personnels, dans les conditions définies à l'article 33 de la loi n° 84-53 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.
- ⑱ Les dispositions de l'article L. 5111-7 sont applicables. Les agents non titulaires conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat.
- ⑲ À la date du regroupement, il est mis fin de plein droit aux fonctions des agents occupant, dans les régions regroupées, les emplois mentionnés à l'article 53 de la loi n° 84-53 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Les

exigences de délai prévues au dernier alinéa de cet article ne s'appliquent pas à la cessation des fonctions de ces agents.

- ⑳ À la même date, il est également mis fin de plein droit aux fonctions des agents occupant, dans les régions regroupées, les emplois mentionnés à l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 précitée. La cessation des fonctions donne lieu à l'indemnisation des intéressés pour rupture anticipée de leur contrat qui s'effectue selon les modalités de droit commun.
- ㉑ V. – En cas de regroupement de régions, les dispositions suivantes sont applicables dans l'attente des élections organisées pour la désignation des représentants du personnel aux commissions administratives paritaires, comités techniques et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de la région issue du regroupement :
- ㉒ 1° Si la durée du mandat des représentants du personnel restant à courir est supérieure à la moitié de la durée du mandat, il est procédé à de nouvelles élections dans un délai de six mois à compter du regroupement. Pendant ce délai, les dispositions prévues au 2° du présent IV sont applicables ;
- ㉓ 2° Si la durée du mandat des représentants du personnel restant à courir est inférieure à la moitié de la durée du mandat, et jusqu'à la date des élections :
- ㉔ a) Les commissions administratives paritaires compétentes pour les fonctionnaires des régions regroupées sont composées des commissions administratives paritaires des régions existant à la date du regroupement. Ces commissions siègent en formation commune ;
- ㉕ b) Le comité technique compétent pour la région issue du regroupement est composé du comité technique de chacune des régions regroupées existant à la date du regroupement, siégeant en formation commune ;
- ㉖ c) Les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail des régions regroupées sont, à compter du regroupement, compétents pour la région issue du regroupement; ils siègent en formation commune.
- ㉗ VI. – Les ouvriers des parcs et ateliers mis à disposition du président du conseil général et affectés dans un service ou une partie de service transféré à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales en application de la présente loi sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, de l'exécutif de cette collectivité territoriale ou de ce groupement. Cette mise à disposition

donne lieu à remboursement de la part de la collectivité ou du groupement dans les conditions prévues au III de l'article 10 de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers. Ils bénéficient des conditions d'intégration dans un cadre d'emplois existant de la fonction publique territoriale prévues à l'article 11 de la loi du 26 octobre 2009 précitée.

⑳ Les ouvriers des parcs et ateliers intégrés, avant la date du transfert, dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale conservent le bénéfice des dispositions de l'article 11 de la loi du 26 octobre 2009 précitée.

㉑ Les fonctionnaires mentionnés à l'article 9 de la loi du 26 octobre 2009 précitée qui sont transférés aux régions conservent le bénéfice de cet article.

### **Article 36**

① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

② 1° Au cinquième alinéa du I de l'article L. 2113-5, la phrase : « Les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. » est remplacée par la phrase : « Les dispositions de l'article L. 5111-7 sont applicables. » ;

③ 2° L'article L. 3651-3, dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, est ainsi modifié :

④ a) Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑤ « Les dispositions du II de l'article L. 5111-7 sont applicables. » ;

⑥ b) Le II est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑦ « Les dispositions du II de l'article L. 5111-7 sont applicables. » ;

⑧ c) Après le sixième alinéa du III, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑨ « En matière de protection sociale complémentaire, les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice des participations qui leur étaient

applicables au titre d'un label prévu par l'article 88-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée. » ;

- ⑩ 3° L'article L. 5111-7 est ainsi modifié :
- ⑪ a) Après le I, il est inséré un II ainsi rédigé :
- ⑫ « II. – S'agissant des agents mentionnés au I, le nouvel employeur est substitué de plein droit à l'ancien pour la convention de participation et, le cas échéant, le contrat de protection sociale complémentaire qui étaient conclus par ce dernier avec l'un des organismes mentionnés à l'article 88-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée. La convention et, le cas échéant, le contrat, sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire entre le nouvel employeur, l'ancien employeur et l'organisme. Ceux-ci peuvent convenir d'une échéance de la convention et, le cas échéant, d'une échéance du contrat, inférieures à celles stipulées, dans le but d'harmoniser le régime des participations applicables aux agents. L'organisme est informé de la substitution de personne morale par le nouvel employeur. La substitution de personne morale à la convention et, le cas échéant, au contrat, n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour l'organisme.
- ⑬ « Les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice des participations qui leur étaient applicables au titre d'un label prévu par l'article 88-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée. » ;
- ⑭ b) Le II devient le III.

## TITRE VI

### DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

#### Article 37

- ① I. – Sous réserve des dispositions prévues au présent article, les transferts de compétences à titre définitif inscrits dans la présente loi et ayant pour conséquence d'accroître les charges des collectivités territoriales ou de leurs groupements ouvrent droit à une compensation financière dans les conditions fixées aux articles L. 1614-1, L. 1614-2, L. 1614-3, L. 1614-4, L. 1614-5, L. 1614-5-1, L. 1614-6 et L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales.
- ② Les ressources attribuées au titre de cette compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État à

l'exercice des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts.

- ③ Le droit à compensation des charges d'investissement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences.
- ④ Le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période maximale de trois ans précédant le transfert de compétences.
- ⑤ Un décret fixe les modalités d'application des troisième et quatrième alinéas, après avis de la commission consultative mentionnée à l'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales. Ce décret définit notamment les modalités de répartition entre les collectivités bénéficiaires du droit à compensation des charges d'investissement transférées.
- ⑥ II. – La compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances.
- ⑦ Si les recettes provenant des impositions attribuées en application de l'alinéa précédent diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation éventuel reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'État compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert. Ces diminutions de recettes et les mesures de compensation prises au titre du présent alinéa font l'objet d'un rapport du Gouvernement présenté chaque année à la commission consultative mentionnée à l'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales.
- ⑧ III. – L'État et les collectivités territoriales assurent le financement des opérations inscrites aux contrats de projet État-régions 2007-2013 et relevant de domaines de compétences transférées, dans les conditions suivantes :
  - ⑨ 1° Les opérations engagées à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont poursuivies jusqu'à leur terme dans les conditions fixées par les contrats. Les sommes versées par l'État à ce titre sont déduites du montant annuel de la compensation financière mentionnée au II ;

- ⑩ 2° Les opérations non engagées à la date d'entrée en vigueur de la présente loi et ressortissant à un domaine de compétences transféré, au titre duquel elles bénéficient d'une compensation financière, relèvent des collectivités territoriales nouvellement compétentes qui en assurent le financement.
- ⑪ IV. – Sous réserve des dispositions prévues au présent article, les créations ou extensions de compétences obligatoires et définitives inscrites dans la présente loi et ayant pour conséquence d'accroître les charges des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont accompagnées de ressources financières dans les conditions fixées aux articles L. 1614-1-1, L. 1614-3, L. 1614-3-1, L. 1614-5-1 et L. 1614-6 du code général des collectivités territoriales.
- ⑫ V. – Les transferts de compétences effectués entre un département et toute autre collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales et ayant pour conséquence d'accroître les charges de ces derniers sont accompagnés du transfert concomitant par le département à cette collectivité territoriale ou ce groupement des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences.
- ⑬ Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par le département au titre des compétences transférées. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées.
- ⑭ Les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable à leur transfert.
- ⑮ Une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées est composée paritairement de quatre représentants du conseil général et de quatre représentants de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale concernée. Elle est présidée par le président de la chambre régionale des comptes territorialement compétente. En cas d'absence ou d'empêchement, il est remplacé par un magistrat relevant de la même chambre qu'il a au préalable désigné. Elle ne peut valablement délibérer que si le nombre des membres présents est au moins égal à la moitié du nombre des membres appelés à délibérer. Si ce nombre n'est pas atteint, une nouvelle convocation est adressée aux membres de la commission. La commission peut alors délibérer quel que soit le nombre de membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.
- ⑯ La commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées est consultée sur l'évaluation préalable des charges

correspondant aux compétences transférées et sur leurs modalités de compensation.

- ⑰ Le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges est constaté pour chaque compétence transférée et pour chaque collectivité par arrêté du représentant de l'État dans le département.
- ⑱ Les charges transférées doivent être équivalentes aux dépenses consacrées à la date du transfert, à l'exercice des compétences transférées. Ces charges peuvent être diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts.
- ⑲ Les périodes de référence et les modalités d'évaluation des dépenses engagées par le département et figurant dans les comptes administratifs avant le transfert de chaque compétence sont déterminées à la majorité des deux tiers des membres de la commission susmentionnée.
- ⑳ À défaut d'accord des membres de la commission, le droit à compensation des charges d'investissement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes, hors fonds européens et hors fonds de concours, figurant dans les comptes administratifs du département et constatées sur une période de dix ans précédant la date du transfert. Les dépenses prises en compte pour la détermination du droit à compensation sont actualisées en fonction de l'indice des prix de la formation brute de capital des administrations publiques, tel que constaté à la date du transfert.
- ㉑ À défaut d'accord des membres de la commission, le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées figurant dans les comptes administratifs du département et constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences. Les dépenses prises en compte pour la détermination du droit à compensation sont actualisées en fonction de l'indice des prix à la consommation, hors tabac, tel que constaté à la date du transfert.
- ㉒ Les charges transférées par le département sont compensées par le versement chaque année par le département à la collectivité territoriale concernée d'une dotation de compensation des charges transférées.
- ㉓ Cette dotation de compensation des charges transférées constitue une dépense obligatoire au sens de l'article L. 3321-1 du code général des collectivités territoriales.

- ②④ Nonobstant les transferts de compétences effectués entre un département et toute autre collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales, le département continue à percevoir les compensations financières allouées par l'État en contrepartie des transferts antérieurs de ces compétences et des services afférents.
- ②⑤ VI. – Pour l'exercice de la compétence mentionnée à l'article L. 4271-1 du code général des collectivités territoriales, le département transfère à la région l'activité des services ou parties de services transférés par la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers selon des modalités financières fixées par convention. Il transfère également lesdits services ou parties de services dans les conditions du V de l'article 35 de la présente loi ainsi que les biens meubles et immeubles afférents dans les conditions prévues aux articles L. 1321-1 à 6 du code général des collectivités territoriales.
- ②⑥ Nonobstant ce transfert, le département continue à percevoir les compensations financières allouées par l'État en contrepartie du transfert des services prévus par la loi du 26 octobre 2009 mentionnée ci-dessus.
- ②⑦ La région bénéficiaire du transfert de cette activité ne peut effectuer des prestations, pour le compte et à la demande des communes et de leurs groupements, que dans le respect des règles de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics. Ces prestations sont relatives à la construction et à l'entretien du réseau routier communal et intercommunal, ainsi qu'à l'entretien des moyens matériels affectés à ce réseau.
- ②⑧ La région est substituée de plein droit au département pour poursuivre jusqu'à leur terme l'exécution des contrats conclus avec des communes ou leurs groupements.
- ②⑨ VII. – Les transferts de compétences effectués entre la commune et la région et ayant pour conséquence d'accroître les charges de la région sont accompagnés du transfert concomitant par la commune à la région des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions du V.
- ③⑩ VIII. – L'exécution des conventions signées avant l'entrée en vigueur de la présente loi, en application des articles L. 1511-1 et suivants, de l'article L. 4211-1 ainsi que des chapitres I<sup>er</sup> et II du titre III du livre II de la troisième partie du code général des collectivités territoriales, se poursuit jusqu'à leur terme dans les conditions prévues lors de leur conclusion.

- ① IX. – Les départements peuvent conserver les participations qu'ils détiennent dans le capital d'établissements de crédit ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des entreprises privées, prises en application de l'article L. 3231-7 du code général des collectivités territoriales avant l'entrée en vigueur de la présente loi.
- ② X. – L'ensemble des biens, droits et obligations des régions dont est issue la nouvelle région est transféré à cette dernière.
- ③ Le transfert des biens ne donne lieu au versement d'aucun droit, taxe, contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts ou honoraires.
- ④ La création de la région entraîne sa substitution dans toutes les délibérations et dans tous les actes pris par les régions auxquelles elle succède.
- ⑤ Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale par la région issue du regroupement. La substitution de personne morale dans les contrats conclus par les régions n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant.
- ⑥ Pour l'application de l'article L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales, les crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, les recettes et les dépenses de fonctionnement inscrits au budget de l'année précédente, et les autorisations de programme et d'engagement votées au cours des exercices antérieurs sont la somme de ces crédits, recettes et dépenses de fonctionnement et autorisations de programme et d'engagement figurant dans les budgets correspondants des régions d'où est issue la nouvelle région.
- ⑦

La nouvelle région est substituée aux régions dont elle est issue dans les syndicats dont elles étaient membres.

③ Les dispositions du présent X entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Fait à Paris, le 18 juin 2014

Signé : MANUEL VALLS

Par le Premier ministre :

La ministre de la décentralisation et de la fonction publique,

Signé : MARYLISE LEBRANCHU

Le secrétaire d'État, auprès de la ministre de la décentralisation  
et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale

Signé : ANDRÉ VALLINI





**PROJET DE LOI**

**PORTANT NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE**  
**DE LA REPUBLIQUE**

NOR : RDFX1412429L/Bleue-1

***ETUDE d'IMPACT***

**17 juin 2014**

# SOMMAIRE

Table des sigles et acronymes .....	4
<b>1. Eléments transversaux.....</b>	<b>6</b>
1.1. Objectifs généraux poursuivis par le projet de loi .....	6
1.2. Options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et motifs du recours à une nouvelle législation .....	7
1.3. Conditions d'application dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres Australes et Antarctiques Françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application à certaines de ces collectivités .....	7
1.4. Impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes .....	7
1.5. Impact en termes de handicap .....	7
1.6. Consultations menées.....	8
1.6.1. Concertation préalable à l'élaboration du projet de loi.....	8
1.6.2. Consultations obligatoires sur l'avant-projet de loi .....	8
1.7. Modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, textes législatifs et réglementaires à abroger et mesures transitoires proposées .....	10
1.7.1. Application dans le temps .....	10
1.7.2. Mesures transitoires .....	13
1.7.3. Lois et ordonnances ultérieures.....	14
1.7.4. Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires .....	15
<b>2. Titre I : Des régions renforcées pour un développement équilibré des territoires (articles 1er à 13).....</b>	<b>18</b>
2.1. Le renforcement des responsabilités régionales.....	18
2.1.1. La suppression de la clause de compétence générale des régions (article 1er).....	18
2.1.2. Le pouvoir réglementaire des régions (article 1er) .....	20
2.1.3. Le développement économique (articles 2 à 3).....	24
2.1.4. Le tourisme (article 4).....	30
2.1.5. Le plan régional de prévention et de gestion des déchets (article 5) .....	34
2.1.6. Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (articles 6 et 7).....	38
2.1.7. Les déplacements (articles 8, 9, 10 et 11) .....	53
2.1.7.1. Les transports routiers .....	53
2.1.7.2. Les transports scolaires .....	55
2.1.7.3. Le transfert de la voirie départementale.....	58
2.1.7.4. Le transfert des aérodomes .....	63
2.1.7.5. Le transfert des ports maritimes et intérieurs .....	67
2.1.8. Le transfert des collèges (article 12) .....	71
2.1.9. Les dispositions spécifiques à la collectivité territoriale de Corse (article 13).....	75
<b>3. Titre II : Des intercommunalités à l'échelle des bassins de vie, au service de projets de territoire (articles 14 à 23).....</b>	<b>77</b>
3.1. Des regroupements communaux (articles 14 à 22) .....	77

3.2.	<b>Délégations ou transferts de compétences des départements aux métropoles (article 23) .....</b>	<b>86</b>
4.	<b>Titre III : Solidarité et égalité des territoires (articles 24 à 29) .....</b>	<b>88</b>
4.1.	<b>Suppression de la clause de compétence générale des départements et définition de leurs capacités d'intervention pour les solidarités territoriales et humaines (article 24).....</b>	<b>88</b>
4.2.	<b>Amélioration de l'accessibilité des services à la population (articles 25 et 26)...</b>	<b>90</b>
4.3.	<b>Lutte contre la fracture numérique (article 27) .....</b>	<b>94</b>
4.4.	<b>Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme et guichets uniques (articles 28 et 29).....</b>	<b>99</b>
4.4.1.	Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme .....	99
4.4.2.	Guichets uniques .....	102
5.	<b>Titre IV : Transparence et responsabilité financières des collectivités territoriales (articles 30 à 34) .....</b>	<b>104</b>
5.1.	<b>Transparence financière (articles 30 à 32).....</b>	<b>104</b>
5.2.	<b>Responsabilité financière (article 33) .....</b>	<b>108</b>
5.3.	<b>Observatoire de la gestion publique locale (article 34).....</b>	<b>115</b>
6.	<b>Titre V : Dispositions relatives aux agents (articles 35 et 36) .....</b>	<b>116</b>
6.1.	<b>Concernant les transferts de l'Etat vers les collectivités .....</b>	<b>116</b>
6.2.	<b>Concernant la protection sociale des agents transférés .....</b>	<b>117</b>
6.3.	<b>Concernant les maisons de service au public.....</b>	<b>119</b>
7.	<b>Titre VI : Dispositions transitoires et finales (article 37) .....</b>	<b>120</b>
	<b><u>Annexes à l'étude d'impact</u> .....</b>	<b>118</b>

*Les annexes n°1 à n°3 portent sur le Titre I du projet de loi (Des régions renforcées pour un développement équilibré des territoires)*

Annexe n°1	: Etat des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire ; .....	133
Annexe n°2	: Avis de la Section des travaux publics du Conseil d'Etat du 5 mars 1991 n°349-324 ; .....	134
Annexe n°3	: Effets juridiques du SRADDT ; .....	136

*Les annexes n°4 et n°5 portent sur le Titre II du projet de loi (Des intercommunalités à l'échelle des bassins de vie, au service de projets de territoire)*

Annexe n°4	: Périmètre des syndicats de type SIVU pour la compétence gaz et électricité ; .....	137
Annexe n°5	: Population des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2014. ....	138

## Table des sigles et acronymes

ARCEP : autorité de régulation des communications électroniques et des postes  
ATD : agence technique départementale  
ATESAT : assistance technique fournie par l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire  
CA : communauté d'agglomération  
CC : communauté de communes  
CCEC : commission consultative d'évaluation des charges  
CDCI : commission départementale de la coopération intercommunale  
CDOMSP : commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics  
CDT : comité départemental du tourisme  
CE : Conseil d'Etat  
CFL : comité des finances locales  
CGCT : code général des collectivités territoriales  
CGEDD : conseil général de l'environnement et du développement durable  
CGET : commissariat général à l'égalité des territoires  
CJF : code des juridictions financières  
CJUE : Cour de justice de l'Union européenne  
CODER : commission de développement économique régional  
CPER : contrat de plan Etat-région  
CRC : chambre régionale des comptes  
CRT : comité régional du tourisme  
CSFPE : conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat  
CSFPT : conseil supérieur de la fonction publique territoriale  
CTC : collectivité territoriale de Corse  
CTAP : conférence territoriale de l'action publique  
CU : communauté urbaine  
DDEC : dotation départementale d'équipement des collèges  
DGCIS : direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services  
DGD : dotation globale de décentralisation  
DRES : dotation régionale d'équipement scolaire  
EPA : établissement public administratif  
EPCI : établissement public de coopération intercommunale  
EPCI FP : établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre  
EPIC : établissement public industriel et commercial  
EPL : établissement public local  
ERU : eaux résiduaires urbaines  
ETI : entreprise de taille intermédiaire  
ETP : équivalent temps plein  
FEDER : fonds européen de développement régional  
FSN : fonds national pour la société numérique  
GIP : groupement d'intérêt public  
INSEE : institut national de la statistique et des études économiques  
IPC : ingénierie publique concurrentielle  
LOLF : loi organique relative aux lois de finances  
LOLFSS : loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale  
NUTS : nomenclature des unités territoriales statistiques  
OGM : organisme génétiquement modifié  
OTSI : office du tourisme et syndicats d'initiative  
PADDUC : plan d'aménagement et de développement durable de la Corse  
PDEDMA : plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés

PIB : produit intérieur brut  
PLU : plan local d'urbanisme  
PME : petite et moyenne entreprise  
PNR : parc naturel régional  
PNTHD : programme national très haut débit  
POS : plan d'occupation des sols  
PPGDD : plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux  
PPGDND : plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux  
PSR : prélèvement sur recettes  
QPC : question prioritaire de constitutionnalité  
RSA : revenu de solidarité active  
RSP : relais services publics  
SAN : syndicat d'agglomération nouvelle  
SAR : schéma d'aménagement régional  
SATT : société d'accélération du transfert des technologies  
SCOT : schéma de cohérence territoriale  
SDCI : schéma départemental de coopération intercommunale  
SDRIF : schéma directeur de la région Ile-de-France  
SDTAN : schéma directeur territorial d'aménagement numérique  
SGAE : secrétariat général pour les affaires européennes  
SGG : secrétariat général du Gouvernement  
SGMAP : secrétariat général pour la modernisation de l'action publique  
SIVOM : syndicat à vocation multiple  
SIVU : syndicat à vocation unique  
SMVM : schéma de mise en valeur de la mer  
SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer français  
SRADDT : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire  
SRCAE : schéma régional climat-air-énergie  
SRCE : schéma régional de cohérence écologique  
SRDE : schéma régional de développement économique  
SRDEII : schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation  
SRIT : schéma régional des infrastructures de transports  
STIF : Syndicat des transports d'Île-de-France  
TER : transport express régional  
TFUE : Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne  
TGV : train à grande vitesse  
TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques  
TSCA : taxe spéciale sur les conventions d'assurance

## **1. Eléments transversaux**

La démarche de décentralisation et de réforme de l'action publique entreprise par le Gouvernement s'articule en plusieurs projets de loi.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, publiée au Journal officiel le 28 janvier 2014, déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel (2013-687 DC du 23 janvier 2014), constitue la première phase de cette nouvelle étape de décentralisation.

Ce texte comporte deux axes principaux qui sont la reconnaissance du fait métropolitain (métropoles de droit commun ou métropoles de statut particulier) et la rationalisation de l'action publique locale (chefs de file, conférences territoriales de l'action publique). Il s'est enrichi également au cours du débat parlementaire de plusieurs dispositions relatives aux compétences des collectivités territoriales (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dépenalisation du stationnement payant, transferts des fonds européens aux régions, ...).

Le présent projet de loi vise à définir une nouvelle organisation territoriale de la République s'appuyant sur le renforcement des compétences des régions dans des domaines stratégiques (développement économique, déchets, transports, routes, collèges...) et sur une nouvelle phase de rationalisation de l'intercommunalité (accroissement de la taille des EPCI à fiscalité propre, diminution du nombre de syndicats et création de nouveaux outils en faveur de la solidarité des territoires, tout en favorisant la transparence et responsabilité financière.

La présente étude d'impact est organisée en développements thématiques, correspondant à chacune des composantes du projet de loi. Il s'agit des parties 2 à 7 de l'étude, reprenant chacun des titres de la loi, subdivisées ensuite en autant de mesures introduites par celle-ci.

La présente première partie développe ceux des aspects qui peuvent être exposés de manière transversale, notamment les objectifs poursuivis de façon coordonnée par les projets de loi différents.

### **1.1. Objectifs généraux poursuivis par les projets de texte**

Le redressement économique de notre pays doit prendre appui sur les initiatives locales et sur la vitalité de ses territoires. Les projets de loi ont pour but de mettre les collectivités territoriales en mesure de tenir toute leur place dans cette politique. Ils visent également à moderniser l'organisation territoriale afin d'assurer une plus grande efficacité de l'action publique au service de la population.

Ce nouveau projet de loi étend et clarifie les capacités d'action des collectivités, et en particulier de la région, dans les domaines qui sont déterminants pour la croissance économique, pour le rétablissement de la compétitivité et donc pour l'emploi. Il accompagne l'autre projet de loi du gouvernement qui vise également à doter les régions françaises d'une taille critique leur permettant d'exercer, à l'échelle la plus pertinente, les fonctions stratégiques qui leur sont confiées et de se comparer avec les collectivités de niveau équivalent chez nos voisins européens.

La coopération intercommunale sera également approfondie en complément des dispositions figurant dans la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Une articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse des compétences des différents niveaux de collectivités passe par des modalités d'organisation mieux adaptées à la diversité des territoires, dans le respect des règles constitutionnelles qui garantissent les prérogatives du législateur, l'égalité, la libre administration des collectivités et l'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre.

Le développement des compétences et des libertés locales appelle aussi à un accroissement de la transparence financière et des garanties pour les agents publics.

### **1.2. Options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et motifs du recours à une nouvelle législation**

Le recours à la loi est justifié par le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales (art. 34 et 72 de la Constitution). Il résulte du texte de la Constitution que les matières dont il s'agit sont du domaine législatif.

Les objectifs poursuivis ne peuvent donc pas, de manière générale, être atteints par la voie réglementaire, ni plus généralement par l'exercice du pouvoir exécutif.

Les développements complémentaires sur ce point, par thématiques, sont donc peu fréquents dans les parties suivantes. Les paragraphes « options » évoquent éventuellement les options de nature technique qui ont pu être envisagées.

### **1.3. Conditions d'application dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres Australes et Antarctiques Françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application à certaines de ces collectivités**

Les dispositions du projet de loi touchant aux conditions d'application dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres Australes et Antarctiques Françaises, sont présentées et justifiées, le cas échéant, dans les développements thématiques relatifs aux différents domaines de compétences. Sont ainsi par exemple complétés les développements relatifs aux transferts des aéroports, à l'évolution de l'ingénierie territoriale ou au pouvoir réglementaire des régions.

### **1.4. Impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes**

Le projet global de décentralisation et de réforme de l'action publique concerne avant tout la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et l'organisation institutionnelle des collectivités. En soi, ces modifications de répartition des compétences n'affectent pas l'égalité entre les femmes et les hommes.

Pour autant, si des dispositions du projet de loi concernaient des domaines de compétences pour lesquels une vigilance particulière est nécessaire compte tenu de la persistance d'inégalités entre les femmes et les hommes, des développements complémentaires seraient apportés par thématiques.

### **1.5. Impact en termes de handicap**

Le projet global de décentralisation et de réforme de l'action publique concerne avant tout la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et l'organisation

institutionnelle des collectivités. En soi, ces modifications de répartition des compétences ne demandent pas de dispositions spécifiques relatives aux personnes handicapées.

Pour autant, si des dispositions du projet de loi touchaient à des domaines de compétences pour lesquels une vigilance particulière est nécessaire, des développements complémentaires seraient alors apportés par thématiques.

## **1.6. Consultations menées**

### **1.6.1. Concertation préalable à l'élaboration du projet de loi**

Le présent projet est la traduction législative d'une large réflexion sur les collectivités territoriales en France, initiée par le Président de la République.

Au second semestre 2012, le Sénat a organisé une vaste concertation appelée « états généraux de la démocratie territoriale » en octobre 2012 clos par un discours du Président de la République. Les contributions reçues et les débats sont disponibles sur le site Internet du Sénat.

La préparation du premier projet de loi de décentralisation, adopté en conseil des ministres le 10 avril 2013 sous la forme de trois projets de loi, a donné lieu à des consultations, en premier lieu des représentants des associations d'élus de communes (association des maires de France (AMF), association des maires des grandes villes de France (AMGVF), fédération des maires des villes moyennes (FMVM), association des petites villes de France (APVF), association des maires ruraux de France (AMRF), d'EPCI (assemblée des communautés de France (ADCF), association des communautés urbaines de France (ACUF), de départements (assemblée des départements de France (ADF) et de régions (association des régions de France (ARF).

Les représentants du monde socio-économiques et des différents secteurs concernés par les enjeux de la décentralisation ont également contribué au débat et ont été reçues par l'exécutif au cours des deux dernières années.

Par ailleurs, le débat parlementaire sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, qui s'est déployé de mai à décembre 2013 au cours de six lectures, a été particulièrement riche et dense. Il a permis d'aborder de nombreux sujets, que ce soit des compétences attribuées aux collectivités ou des évolutions institutionnelles à envisager.

Les débats sur la décentralisation se sont enrichis de plusieurs contributions qui ont inspiré le présent projet, en particulier le rapport d'information des sénateurs RAFFARIN et KRATTINGER intitulé « des territoires responsables pour une république efficace » (n°49), en octobre 2013, au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République.

Le présent projet de loi s'inscrit enfin dans le prolongement de cette démarche initiée en 2012. Il reprend d'ailleurs plusieurs des dispositions présentes dans les deux autres projets de loi adoptés en Conseil des ministres le 10 avril 2013.

### **1.6.2. Consultations obligatoires sur le projet de loi**

<b>Instances</b>	<b>Dispositions relatives à leur consultation</b>	<b>Observations</b>
------------------	---	---------------------

Conseil supérieur de la Cour des comptes	<u>CJF Article L. 112-8</u> : « Le conseil est consulté par le premier président sur toutes les questions relatives à la compétence, à l'organisation et au fonctionnement de la Cour des comptes [...]. »	Obligatoire au titre des nouvelles missions données à la Cour des Comptes dans le cadre de l'amélioration de la transparence financière. <b>Saisi en 2013 des mêmes dispositions</b>
Conseil supérieur des chambres régionales des comptes	<u>CJF Article L. 212-16</u> : « Il est institué un conseil supérieur des chambres régionales des comptes. [...] Ce conseil est également consulté sur toute question relative à l'organisation, au fonctionnement ou à la compétence des chambres régionales. »	Obligatoire au titre des nouvelles missions données à la Chambre régionale des Comptes dans le cadre de l'amélioration de la transparence financière. <b>Saisi en 2013 des mêmes dispositions</b>
Assemblées des régions, des départements et des collectivités d'outre-mer	<u>Art. 74 de la Constitution (collectivités d'outre-mer) et art. L. 3444-1 (départements d'outre-mer) L. 4433-3-1 (régions d'outre-mer) du CGCT.</u>	Les dispositions concernant l'outre-mer sont pour la plupart des mesures de coordination ou ayant pour objet de maintenir le droit en vigueur.
Collectivité territoriale de Corse (CTC)	<u>Article L. 4422-16, V, du CGCT</u> : « Les projets de loi ... comportant des dispositions particulières à la Corse doivent être soumis pour avis à l'Assemblée de Corse. »	Consultation obligatoire au titre des dispositions relatives à la collectivité territoriale de Corse. <b>Consultation effectuée : délibération de l'Assemblée de Corse en date du 31 mars 2014.</b>
Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)	<u>Article 9 de la loi du 26 janvier 1984</u> : « Le CSFPT est saisi pour avis par le ministre chargé des collectivités territoriales des projets de loi relatifs à la fonction publique territoriale, [.../...]. »	Consultation non obligatoire car le projet de loi n'est pas relatif à la fonction publique territoriale (avis du CE du 12 juin 2014).
Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (CSFPE)	<u>Article 13 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984</u> : « Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat connaît de toute question d'ordre général concernant la fonction publique de l'Etat dont il est saisi. »  <u>Article 2 du décret n°2012-225 du 16 février 2012</u> : « Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat est saisi pour avis : (...) 2° Des projets de lois relatifs à la situation des agents civils de l'Etat ; 3° Des projets de loi	Consultation non obligatoire car le projet de loi n'affecte pas la situation statutaire des agents de l'Etat (avis du CE du 12 juin 2014).

	dérogeant à la loi du 11 janvier 1984 susmentionnés relatifs à un ou plusieurs corps de fonctionnaires de l'Etat. »	
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	<u>Article L. 36-5 du code des postes et des communications électroniques</u> : l'autorité doit être consultée « sur les projets de loi, de décret ou de règlement relatifs au secteur des communications électroniques ».	Consultation obligatoire sur les dispositions relatives à l'aménagement numérique.

## **1.7. Modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, textes législatifs et réglementaires à abroger et mesures transitoires proposées**

### **1.7.1. Application dans le temps**

Les dispositions qui font l'objet d'une date d'entrée en vigueur particulière sont les suivantes :

<b>Article du texte</b>	<b>Dispositions</b>	<b>Date d'entrée en vigueur</b>
Article 2, V	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation	1 <sup>er</sup> janvier 2016
Article 3, II	Régime d'aides	1 <sup>er</sup> janvier 2016
Article 4, III	Tourisme	1 <sup>er</sup> janvier 2016
Article 5, II	Les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets sont élaborés sous la responsabilité des présidents des conseils régionaux et approuvés par délibérations des conseils régionaux	Dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi.
Article 8, IV	Transfert des transports non urbains et des transports scolaires à la région	Les dispositions du présent article entrent en vigueur à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2016, à l'exception de celles des 5 <sup>o</sup> , 6 <sup>o</sup> et 7 <sup>o</sup> du I et de celles du II qui entrent en vigueur à compter du 1 <sup>er</sup> septembre 2016.
Article 9; VIII	Attribution à la région d'une compétence de gestion de la voirie et transfert dans son domaine public de la voirie classée dans le domaine public routier départemental.	Les dispositions entrent en vigueur à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2017.
Article 10, II	Transfert des aérodromes	Applicables sous réserve de l'entrée en vigueur des dispositions relevant de la loi de finances prévue à l'article 37.

Article 11, IV	Transfert des ports non autonomes	1 <sup>er</sup> janvier 2017
Article 12	Transfert des collèges	1 <sup>er</sup> septembre 2017
Article 14	Un nouveau schéma est arrêté selon la procédure prévue au présent IV dans tous les départements, à l'exception de ceux mentionnés aux articles 11 et 12 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles	Avant le 31 décembre 2015
Article 15, II	Des procédures simplifiées de mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale révisés en matière de création, de fusion, et d'extension de périmètre d'EPCI à fiscalité propre sont introduites de façon temporaire. Les projets pour la mise en œuvre des schémas selon ces procédures sont arrêtés avant le 31 décembre 2016. Les préfets disposent de pouvoirs accrus en ces matières pour passer outre les oppositions à leurs projets.	Avant le 31 décembre 2016.
Article 16	Des procédures simplifiées de mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale révisés en matière de dissolution, modification de périmètre et de fusion de syndicats sont introduites de façon temporaire. Les projets pour la mise en œuvre des schémas selon ces procédures sont arrêtés avant le 31 décembre 2016. Les préfets disposent de pouvoirs accrus en ces matières pour passer outre les oppositions à leurs.	Avant le 31 décembre 2016.
Article 21	Les communautés d'agglomération et les communautés de communes existant à la date d'entrée en	Délai expirant le 30 juin 2016.

	vigueur de la loi disposent d'un délai pour se mettre en conformité avec les nouvelles dispositions régissant leurs compétences, suivant la procédure définie à l'article L. 5211-20 et à l'article L. 5211-17 du CGCT.	
Article 21	Si les établissements publics de coopération intercommunale ne se sont pas mis en conformité avec ces dispositions dans ce délai, ils exercent l'intégralité des compétences prévues, pour les communautés de communes, par les articles L. 5214-16 et L. 5214-23-1 et, pour les communautés d'agglomération, par l'article L. 5216-5. Le ou les représentants de l'État procèdent alors à la modification de leurs statuts.	Avant le 31 décembre 2016
Article 23	A défaut de convention entre le département et la métropole à la date du 1 <sup>er</sup> janvier 2017 sur au moins trois des compétences ou groupes de compétences mentionnés aux 1 <sup>o</sup> à 7 <sup>o</sup> du présent IV, ceux-ci sont transférés de plein droit à la métropole. Les conventions nécessaires à ce transfert doivent être prises avant le 1 <sup>er</sup> avril 2017	Avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2017  Avant le 1 <sup>er</sup> avril 2017
Article 25, II	Schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public	1 <sup>er</sup> janvier 2016
Article 26, IV	Maisons de services au public	1 <sup>er</sup> janvier 2016
Article 30, II, B	Modification de différentes dispositions de nature financière du code général des collectivités territoriales : articles L. 1611-9, L. 1612-19, L. 1871-1, L. 2312-1, L. 2313-1, L. 3312-1, L. 3313-1, L. 4312-1, L. 4313-1, L. 5211-36 (A).	Les dispositions du A entrent en vigueur à compter du 1 <sup>er</sup> août 2015.
Article 30, III	Transmission par les	Dans un délai de 5 ans après

	collectivités territoriales des documents budgétaires.	la loi
Article 30, IV		Les 2°, 4°, 5° et 10° du A du II du présent article sont applicables, à compter du 1 <sup>er</sup> août 2015, en Polynésie française.
Article 32	<p>Expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des CT et de leurs groupements dont les produits de fonctionnement excèdent 200 millions d'euros pour l'exercice 2014.</p> <p>Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent se porter candidates à cette expérimentation auprès du ministre chargé des collectivités territoriales.</p>	<p>Cette expérimentation est ouverte pour une durée de cinq ans commençant trois ans après la publication de la loi.</p> <p>Dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi.</p>
Article 35	Les services ou parties de services qui participent à l'exercice des compétences de l'Etat transférées aux collectivités territoriales en application de la présente loi, sont mis à disposition ou transférés selon les modalités prévues par les articles 80 à 88 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles à l'exception du II de l'article 82 et du 2 <sup>ème</sup> alinéa du I de l'article 83.	Pour l'application du deuxième alinéa de l'article 80, la date du 31 décembre 2012 est remplacée par la date du 31 décembre 2013.

### 1.7.2. Mesures transitoires

Les dispositions qui font l'objet d'une mesure transitoire sont les suivantes :

Article du texte	Dispositions
Article 5, II	Les plans mentionnés aux articles L. 541-13, L. 541-14 et L. 541-14-1 du code de l'environnement dans leur rédaction antérieure à la promulgation de la présente loi et qui ont été approuvés avant la

	promulgation de la présente loi restent en vigueur jusqu'à la publication du plan régional de prévention et de gestion des déchets dont le périmètre d'application couvre celui de ces plans.
Article 7, II à IV	<p>I. - Les procédures d'élaboration ou de révision d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire engagées 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 dans sa rédaction en vigueur avant la publication de la présente loi.</p> <p>II. - Les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire dont l'élaboration ou la révision a été engagée ou qui ont été approuvés antérieurement à la publication de la présente loi restent régis les dispositions de l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 dans sa rédaction en vigueur avant la publication de la présente loi jusqu'à la date fixée pour leur expiration, ou leur abrogation par le conseil régional ou la publication de l'arrêté approuvant un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire en application des articles L. 1451-1 et suivants du code général des collectivités territoriales issus de la présente loi</p>
Article 11, IV	Appel à candidature pour récupérer la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports non autonomes qui avaient été décentralisés aux départements, jusqu'au 1 <sup>er</sup> janvier 2016
Article 11, VI	Prorogation des délégations de service public portant sur les ports faisant l'objet des transferts de compétence et venant à échéance avant le transfert ou dans l'année suivant le transfert jusqu'au 31 décembre 2017
Article 37, III, VI	Conditions de poursuite de certaines opérations et conventions.

### 1.7.3. Lois et ordonnances ultérieures

La mise en œuvre des objectifs du présent projet de loi appelle l'élaboration de textes législatifs ultérieurs dans les domaines suivants :

a) des dispositions fiscales et financières :

Article du texte	Dispositions prévues
Article 37, II	Loi de finances – dispositions relatives aux transferts

b) des ordonnances pour adapter le régime juridique :

Article du texte	Ordonnances prévues
Article 7, IV	Le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans les dix-huit mois suivant la promulgation de la présente loi, à prendre par ordonnance les mesures de nature législative propres à préciser le contenu du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, à en améliorer la cohérence, en clarifier la portée et en faciliter la mise en œuvre.

#### 1.7.4. Liste prévisionnelle des décrets d'application nécessaires

La mise en œuvre des objectifs du présent projet de loi appelle l'élaboration de décrets d'application dans les domaines suivants :

Article du projet	Objet du décret
Article 3, 5°, c	Article L. 4211-1, 8bis du CGCT : décret en CE relatif aux modalités d'exercice de la prise de participation en capital dans des sociétés commerciales.
Article 5, I	Article L. 541-13, III du code de l'environnement : Un décret précise notamment les flux de déchets devant faire l'objet d'une planification spécifique dans le cadre du plan, dont les déchets dangereux, les déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics, les déchets organiques, et les déchets issus de produits relevant des dispositions de la section II du présent chapitre.
Article 5, I	Article L. 541-13, IV du code de l'environnement : Le plan fixe, en fonction des objectifs mentionnés, une limite aux capacités annuelles d'élimination des déchets non dangereux non inertes, qui ne peut être supérieure à une valeur établie par décret.
Article 6, I	Article L. 4251-6 du CGCT : décret en Conseil d'Etat sur le contenu du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (dont cartographie).
Article 6, I	Article L. 4251-12 du CGCT : décret en Conseil d'Etat déterminant les modalités d'application du chapitre sur le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
Article 6	Décret en CE pour déterminer les modalités d'application du chapitre du CGCT relatif au schéma régional d'aménagement et de développement durable.

Article 9, VI	Décret en CE pour déterminer les conditions de transfert de la voirie départementale dans le domaine public des régions.
Article 10, I	Décret en CE pour fixer la liste des aérodromes d'intérêt national.
Article 10, II	Décret en CE fixant les conditions de transfert à une collectivité territoriale.
Article 10, IV	Décret simple de création d'un conseil aéroportuaire.
Article 25, IV	Article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire : décret en CE fixant les modalités d'élaboration du schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental.
Article 26, I	Article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : décret en Conseil d'État fixant les modalités d'application de l'article sur les maisons de services au public.
Article 27, I	Article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : décret en Conseil d'État fixant les modalités régissant l'appel d'offres ainsi que les conditions de sélection de l'opérateur de service.
Article 27, II	Art. 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire : décret en Conseil d'État fixant les conditions de dérogation au régime de la mise à disposition des personnels territoriaux, concernant les modalités de remboursement et d'exercice de l'autorité hiérarchique (convention).
Article 30, II A	Art. L. 1611-9 du CGCT : décret fixant le seuil pour toute opération d'investissement pour que l'exécutif d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales présente, à son assemblée délibérante, une étude d'impact pluriannuelle de cette opération sur le coût de fonctionnement.
Article 30, II A	Article L. 2312-1 du CGCT : décret fixant le contenu du rapport au conseil municipal sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la gestion de la dette et les modalités de sa publication.
Article 30, II A	Article L. 3312-1 du CGCT : décret fixant le contenu du rapport au conseil général sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que la gestion de la dette et les modalités de sa publication.
Article 30, II A	Article L. 3313-1 du CGCT : conditions de mise en ligne internet prévues par un décret en Conseil d'État.
Article 30, II A	Article L. 4312-1 du CGCT : décret fixant le contenu du rapport au conseil régional sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que la gestion de la dette et les modalités de sa publication.
Article 30, II A	Article L. 4313-1 du CGCT : conditions de mise en ligne

	internet prévues par un décret en Conseil d'État.
Article 30, III	Dans un délai de cinq ans suivant la publication de la loi, les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants devront transmettre, au représentant de l'État, leurs documents budgétaires par voie numérique, selon des modalités fixées par décret.
Article 33	Art. L. 1511-1-3. VI du CGCT : action récursoire suite à manquement au droit de l'Union européenne - décret en Conseil d'Etat fixant les modalités d'application des dispositions.
Article 37, I	Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application des alinéas relatifs aux droits à compensation. Ce décret définit notamment les modalités de répartition entre les collectivités bénéficiaires du droit à compensation des charges d'investissement transférées.

## **2. Titre I : Des régions renforcées pour un développement équilibré des territoires (articles 1 à 13)**

### **2.1. Le renforcement des responsabilités régionales**

#### **2.1.1. La suppression de la clause de compétence générale des régions (article 1<sup>er</sup>)**

##### **1. Diagnostic**

En prévoyant que le conseil régional règle par ses délibérations les affaires du département, l'article L. 4221-1 du CGCT, qui trouve son équivalent chez les communes et les régions, permet au département d'intervenir dans tout domaine sous réserve d'un intérêt public local et sous réserve que la loi n'ait pas expressément attribué cette compétence à l'Etat ou à une autre collectivité territoriale (CE. 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul).

Par son caractère général et sa dimension jurisprudentielle, qui en rend la portée évolutive et incertaine, cette disposition ne favorise pas la clarification des compétences, que ce soit en droit ou en affichage.

Parallèlement, les bases législatives attribuant aux régions une compétence plus ou moins étendue, dans un domaine précis, se sont multipliées et se retrouvent aujourd'hui dans plus d'une quinzaine de codes administratifs.

Cette situation ne contribue pas à la lisibilité du droit et à une répartition efficace des interventions publiques, dans un contexte marqué par l'effort nécessaire et inédit de redressement des comptes publics entrepris par le Gouvernement.

Les débats parlementaires dans le cadre de la loi du 27 janvier 2014 et l'adoption d'un mécanisme de coordination des interventions des collectivités territoriales dans les domaines de compétences partagées conduisent à envisager une définition plus stricte et plus claire des compétences en supprimant la clause de compétence générale.

##### **2. Objectifs poursuivis**

- Rendre claires et lisibles les compétences des régions

Il s'agit, en complément des modalités de coordination de l'exercice des compétences partagées prévu par la loi du 27 janvier 2014, d'afficher clairement la limitation des compétences des régions aux domaines définis par la loi, et par là-même de redonner toute sa compétence au législateur.

- Maîtriser la dépense publique locale

Dans un contexte de redressement des comptes publics, des compétences mieux délimitées par la seule loi permettront aux élus locaux de ne plus être confrontés à la multiplication des sollicitations financières sans lien direct avec le cœur de l'action de la collectivité régionale.

##### **3. Evaluation des impacts**

Le projet de loi entend clarifier les compétences des collectivités territoriales qui s'exerceraient selon les deux principes suivants :

- la région, comme le département dont la clause de compétence générale est également supprimée, exerce les compétences qui lui sont attribuées par la loi ; dès lors que la loi lui a attribué une compétence, celle-ci ne peut être exercée par une autre collectivité, sauf si la région décide de la déléguer ;
- la capacité d'initiative de la région ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes prévues dans le cadre de la législation existante, dès lors qu'elle est justifiée par l'intérêt local.

Pour autant, des domaines de compétences partagées pourront être maintenus par le législateur lorsque cela est nécessaire (voir infra).

#### **4. Mise en œuvre**

Ces dispositions entrent en vigueur dès la publication de la loi.

## **2.1.2. Le pouvoir réglementaire des régions (article 1<sup>er</sup>)**

### **1. Diagnostic**

En vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, « dans les conditions prévues par la loi », les collectivités territoriales « disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

Les conditions d'exercice par les collectivités territoriales du pouvoir réglementaire prévu à l'article 72 de la Constitution ont soulevé des interrogations qui ont conduit le Gouvernement à saisir le Conseil d'Etat. Ce dernier a rendu un avis sur ce sujet le 15 novembre 2012 qui peut être résumé de la façon suivante :

- Il résulte des articles 34 et 72 de la Constitution qu'il appartient à chaque texte législatif régissant les compétences des collectivités territoriales de préciser les règles dont l'édiction est confiée aux collectivités pour l'exercice de ces compétences.
- Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales ne saurait remettre en cause le pouvoir réglementaire du Premier ministre. Les règles fixées localement par les collectivités territoriales doivent respecter le cadre général fixé non seulement par la loi elle-même, mais également par ses décrets d'application. Lorsque le législateur n'a pas prévu de mesure réglementaire d'application mais que l'entrée en vigueur effective de la loi suppose nécessairement que certaines modalités soient fixées au niveau national, seul peut intervenir le pouvoir réglementaire d'application des lois de droit commun, c'est-à-dire le Premier ministre, pour fixer ces modalités.
- Les limites précitées ne remettent toutefois pas en cause la possibilité pour les collectivités territoriales d'exercer un pouvoir réglementaire inhérent à l'organisation et au fonctionnement de leurs services. L'exercice de ce pouvoir réglementaire sans base législative expresse est possible mais limité aux affaires qui intéressent l'organisation et le fonctionnement de la collectivité ou de ses services publics, dans le respect des lois et règlements, des compétences des autres collectivités et des principes de valeur supra-réglementaire.

### **2. Objectifs poursuivis**

Les régions constituent l'échelon le plus vaste de collectivités territoriales. Elles ont vocation à être le niveau de planification des principales politiques publiques. Le SRADDT prescriptif prévu par le présent projet de loi les conforte très sensiblement dans ce rôle.

Il apparaît logique, pour ces raisons, de reconnaître leur capacité à utiliser le pouvoir réglementaire, dans le cadre de leurs compétences.

Il s'agit également d'inviter le législateur comme le pouvoir réglementaire national, à laisser aux régions des marges de manœuvre dans l'application des lois, soit en s'abstenant d'intervenir soit en habilitant expressément les régions à adapter les règles.

Par ailleurs, il s'avère utile de renforcer le dialogue entre l'Etat et les régions en formalisant la possibilité pour ces dernières de présenter des propositions d'évolution normative relatives à leurs compétences, leur organisation et leur fonctionnement.

### 3. Etude des options

Au regard de l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 15 novembre 2012, il est apparu utile de préciser au niveau législatif les modalités d'exercice par les régions de leur pouvoir réglementaire, en cohérence avec la définition législative de leurs domaines de compétence.

Trois options ont été examinées.

a) Une première option consisterait à ne pas faire référence aux modalités d'exercice par la région de son pouvoir réglementaire. Il résulte implicitement de la suppression de la clause de compétence générale que la région exerce son pouvoir réglementaire pour l'exercice des compétences qui lui sont expressément attribuées par le législateur, dans les limites définies par la loi.

S'il est vrai qu'en l'état actuel du droit, le pouvoir réglementaire attribué aux collectivités territoriales par l'article 72 de la Constitution est encadré par la jurisprudence constitutionnelle et administrative, l'absence de précision de ses modalités d'exercice au niveau législatif ne facilite pas l'accessibilité du droit. Elle n'incite pas non plus les régions à utiliser des marges de manœuvre juridiques qui peuvent leur apparaître incertaines dans le silence des textes.

b) Une deuxième option consisterait à mentionner expressément dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) que le conseil régional dispose d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de ses compétences.

Cette précision législative s'inscrit dans l'objectif général de renforcement des compétences des régions. En cohérence avec cet objectif, le code général des collectivités territoriales pourrait expressément faire référence au pouvoir réglementaire reconnu à la région pour l'exercice de ses compétences.

S'il résulte de l'article 72 de la Constitution que chaque catégorie de collectivité territoriale dispose d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de ses compétences, l'affirmation de ce principe au niveau législatif s'avère plus particulièrement justifié pour la région dans la mesure où celle-ci constitue l'échelon le plus approprié à l'élaboration de schémas planificateurs ayant pour objet de s'assurer par des rapports de compatibilité de la cohérence de l'articulation des politiques des différentes collectivités. L'affirmation du pouvoir réglementaire de la région et la définition de ses modalités d'exercice s'articule ainsi avec les dispositions du projet de loi relatives aux schémas régionaux (et notamment au schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire) sans remettre en cause le pouvoir réglementaire des départements et des communes.

c) Une troisième option consisterait à compléter la définition précédente par une définition dans une disposition législative générale et transversale des cas et des conditions dans lesquels la loi peut confier aux régions le pouvoir de fixer et d'adapter les modalités de son application.

Une telle disposition soulèverait une difficulté dans la mesure où, d'une part, elle serait dépourvue de portée normative, d'autre part, elle serait peu intelligible et susceptible de donner lieu à une certaine insécurité juridique, comme l'a souligné le Conseil d'Etat dans son avis du 15 novembre 2012.

L'attribution aux collectivités territoriales de pouvoirs d'adaptation des modalités d'application d'une norme nationale (sous réserve de ne pas remettre en cause les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques) ne peut être envisagée par le législateur qu'au cas par cas, à condition que l'adaptation locale de l'application d'une norme législative repose sur une différence de situation ou un motif d'intérêt général, d'une part, et que la différence de traitement soit en rapport direct avec la finalité de la loi, d'autre part.

Au regard de l'ensemble des éléments précités, c'est la deuxième option qui a été retenue par le Gouvernement.

Afin de renforcer le dialogue entre l'Etat et les régions, il apparaît par ailleurs utile de formaliser pour ces dernières la possibilité de présenter des propositions d'évolution normative. Tenant compte de réduction du nombre de régions proposées parallèlement, le projet de loi prévoit la possibilité pour un ou plusieurs conseils régionaux de présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble de régions. Ces propositions sont transmises au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans les régions concernées.

Cette procédure est proche de celle prévue par l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales qui permet à l'Assemblée de Corse de présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse.

La procédure de proposition prévue permet ainsi à l'Etat de bénéficier de remontées d'informations assorties de propositions émanant directement des collectivités régionales quant aux conséquences de l'application de certaines normes au plan local et aux pistes d'évolutions envisageables (modifications, simplifications, abrogations) pour accroître l'efficacité de l'action publique, simplifier les démarches et alléger les charges pour les entreprises, faciliter l'accès des administrés aux services publics et enfin réduire les inégalités.

#### **4. Evaluation des impacts**

Les dispositions du projet de loi procèdent à une clarification du droit en encadrant de manière précise les compétences des régions et les conditions d'exercice de leur pouvoir réglementaire.

Elles ne créent aucune charge nouvelle pour les collectivités territoriales, ni pour les administrés. Au contraire, en laissant une plus grande marge de manœuvre au pouvoir réglementaire local, elles favorisent une meilleure adaptation du droit aux contraintes locales.

En ce qui concerne l'outre-mer, le projet de loi ne prévoit aucune mesure d'adaptation par rapport au droit commun. Les dispositions relatives au pouvoir réglementaire sont applicables aux régions d'outre-mer (modification de l'article L. 4433-1 du code général des collectivités territoriales). De même, la procédure de présentation de propositions d'évolutions normatives peut être mise en œuvre par au moins deux conseils régionaux, sans distinction entre les régions de métropole et celles d'outre-mer (modification de l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales).

#### **5. Mise en œuvre**

Aucun texte réglementaire n'est nécessaire pour la mise en œuvre de la disposition proposée.

Il appartiendra au législateur d'examiner au cas par cas, dans chaque domaine de compétence attribué à la région, s'il y a lieu de prévoir des marges de manœuvre réglementaires au profit de la région.

### 2.1.3. Le développement économique (articles 2 à 3)

Le renforcement de la compétitivité de notre économie nécessite de s'appuyer sur les territoires comme acteurs majeurs du soutien au développement de nos entreprises. Le renforcement de la décentralisation du soutien au développement économique au profit des régions et des métropoles apparaît ainsi nécessaire et facteur d'un nouveau développement et d'un nouveau souffle au service de la croissance économique et de l'emploi.

#### 1. Diagnostic

Le législateur a retenu trois définitions de principe du rôle de la région en matière de développement économique :

- elle « coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'Etat » (article L. 1511-1 du CGCT) ;

- elle « a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'Etat, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région. » (Article L. 4211-1) ;

- le conseil régional « a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. » (Article L. 4221-1).

Compétente pour définir le régime et décider de l'octroi d'aides aux entreprises (Article L. 1511-2), la région s'est vu reconnaître la compétence principale dans ce domaine puisque les départements, les communes et de leurs groupements ne peuvent participer au financement de ces aides que dans le cadre d'une convention passée avec elle ou avec son accord.

Ce rôle, qui a été voulu par le législateur dans un but de coordination, comporte des exceptions concernant les autres collectivités et leurs groupements. Dans certains domaines, les collectivités infrarégionales peuvent ainsi agir sans en référer à la région.

La compétence régionale s'exerce ainsi « sans préjudice des dispositions » concernant :

- les aides à l'immobilier d'entreprise (Article L. 1511-3), aux structures d'appui à la création d'entreprise (article L. 1511-7) ou destinées à favoriser le maintien ou l'installation de professionnels de santé (Article L. 1511-8) ;

- les différentes modalités d'intervention propres aux communes et aux départements (garanties d'emprunt, maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural, aides en faveur des entreprises en difficulté, aides aux entreprises de spectacle cinématographique, ...).

Les collectivités infrarégionales peuvent par ailleurs être autorisées à intervenir pour compléter les aides ou régimes d'aides mentionnés aux articles L. 1511-2 et L. 1511-3, sans l'accord de la région, par une convention passée avec l'Etat (Article L. 1511-5).

La volonté d'améliorer la coordination des acteurs locaux en matière de développement économique avait conduit à l'adoption, dans le cadre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (II de l'article 1<sup>er</sup>) d'un dispositif expérimental pour une durée de 5 ans avec l'adoption d'un schéma régional de développement économique (SRDE). Celui-ci avait pour ambition de « définir les orientations stratégiques de la région en

matière économique » en prenant 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. » Lorsqu'un schéma était adopté par une région, celle-ci était compétente, par délégation de l'Etat, pour attribuer tout ou partie des aides qu'il mettait en œuvre au profit des entreprises et faisant l'objet d'une gestion déconcentrée.

Lors des débats parlementaires, une hypothèse plus structurante avait été envisagée (adoptée en première lecture au Sénat et à l'Assemblée nationale) prévoyant que « les aides aux entreprises des collectivités territoriales et des groupements de collectivités situés sur le territoire de la région tiennent compte du SRDE ». Le schéma aurait été élaboré par la région en pleine compétence, et non par délégation de l'Etat, et il aurait eu une vocation pérenne et non expérimentale. Enfin, la région, « dans son ressort », « sans préjudice des missions incombant à l'Etat », aurait eu « la responsabilité du développement économique ».

Ces deux éléments - caractère contraignant et pleine compétence - n'ayant pas été retenus par le Parlement, les régions ont adopté des SRDE concourant à l'affirmation de leur rôle par la formalisation de leurs orientations stratégiques. En l'absence de support législatif spécifique après la période d'expérimentation de 5 ans, nombre d'entre elles 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.

Ces initiatives ont démontré l'intérêt d'établir une stratégie régionale de développement économique sans permettre toutefois de trouver une solution à la complexité des dispositifs existants portés par une pluralité d'acteurs (collectivités territoriales, Etat, opérateurs). La rationalisation des compétences doit en conséquence être poursuivie.

## **2. Objectifs poursuivis**

Un nouvel agencement des responsabilités locales doit contribuer à la réussite du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, en offrant un environnement favorable au développement des entreprises et des territoires. Une meilleure coordination des initiatives portées par les collectivités territoriales avec celles de l'Etat (services déconcentrés comme opérateurs) doit par ailleurs être recherchée. L'enjeu est important : selon le rapport « pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité » de juin 2013, dit rapport « QUEYRANNE », les collectivités territoriales consacrent environ 6,5 milliards d'euros par an aux interventions en faveur du développement économique, aux côtés de l'Etat.

A cette fin, l'élargissement et l'approfondissement des compétences de la région en matière de développement économique ont pour objectif une plus grande efficacité et une plus grande pertinence des dispositifs territorialisés de soutien aux entreprises, comme cela a été préconisé tant par le rapport sur la compétitivité dit « GALLOIS » que le rapport de la « mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République », dit « RAFFARIN - KRATTINGER ».

Recommandation n° 13 du rapport « GALLOIS »: « donner aux régions la responsabilité de coordonner l'action des différentes structures régionales en charge de promouvoir l'innovation et le développement de l'industrie [...]

Axe n° 2 du rapport « RAFFARIN - KRATTINGER »: « pour que la région de demain représente l'espace économique de l'intelligence ajoutée des territoires, l'échelon régional doit devenir [...] le niveau essentiel d'exercice de certaines compétences stratégiques telles

que [...] le développement économique [...] qui reposent sur une connaissance fine des entreprises et des territoires. »

Il conduit ainsi à :

- affirmer le rôle de cette collectivité en qualité de responsable parmi les collectivités territoriales du développement économique sur le territoire régional. Sont particulièrement visées les politiques de soutien aux petites et moyennes entreprises et aux entreprises de taille intermédiaire (Article L. 1511-1) ;
- prévoir l'adoption pour une durée de 5 ans d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation qui fixera notamment les conditions d'exercice des compétences régionales.

Ces dispositions font suite aux recommandations du rapport « pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité » de juin 2013, dit rapport « QUEYRANNE » :

« Réunir dans un document stratégique régional unique (SRDEII) et public, toutes les interventions des collectivités territoriales pour améliorer la cohérence, clarifier les compétences et accroître la lisibilité des interventions pour les entreprises. »

Les autres collectivités et leurs groupements pourront participer au financement des aides et régimes d'aides mis en place par la région par la signature d'une convention avec cette dernière (Article L. 1511-2).

Seules les communes, les métropoles et les EPCI à fiscalité propre se voient réserver une possibilité d'intervention autonome en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise (Article L. 1511-3), cependant encadrée par le SRDEII.

- préciser et renforcer le rôle de la région, seule ou aux côtés de l'Etat, en matière de soutien à l'animation et de gouvernance des pôles de compétitivité ;

Recommandation n° 13 du rapport « GALLOIS » : « ajuster le pilotage [des pôles de compétitivité] à leur dimension: l'État devrait assumer la responsabilité première –en coopération avec les régions concernées –des pôles mondiaux; les autres pôles pourraient utilement être pilotés par les régions– en coopération avec l'État ».

- lui offrir de nouvelles possibilités d'intervention (article L. 4211-1) telles que la prise de participation au capital de sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT) ou, plus généralement, en modifiant les conditions dans lesquelles elle peut décider, dans le cadre des orientations définies par le schéma régional précité, de prendre une participation au capital d'une société commerciale (suppression du régime d'autorisation gouvernementale concrétisé par l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat, consultation de la commission des participations et des transferts pour les opérations d'acquisition et de cession les opérations d'acquisition et de cession les plus importantes).

Le projet de loi souhaite, par ailleurs, confier aux métropoles un rôle important au service de la croissance économique et de l'emploi prévoyant ainsi :

- leur participation à l'élaboration du SRDEII sur leur territoire. A défaut d'accord avec la région, les orientations métropolitaines doivent prendre en compte le SRDEII (Article L. 1511-1) ;

- la possibilité pour elles d'octroyer des aides sur leur territoire , en s'inscrivant dans le cadre des régimes d'aides par celle-ci (Article L. 1511-2) ou de subventionner des organismes accompagnant l'émergence des projets de création d'entreprises (Article L. 1511-7) ;

L'élargissement et l'approfondissement des compétences de la région n'excluent pas l'intervention, de façon clairement encadrée par la loi, des autres collectivités territoriales et des groupements de collectivités, complément utile de l'action régionale, au regard des attentes des entreprises et des besoins des territoires.

La cohérence ainsi recherchée se traduit par :

- le dispositif déjà évoqué pour les aides aux entreprises (Articles L. 1511-2 et L. 1511-3) et la suppression de la disposition introduite par la loi du 13 août 2004 précitée qui permet à une collectivité d'intervenir sans l'accord de la région, dans le cadre d'une convention passée avec le représentant de l'Etat (Article L. 1511-5) ;
- d'autres modalités d'intervention conditionnées à l'accord de la région (article L. 1511-7 précité) ; la nouvelle possibilité de participer au capital de certaines sociétés sans devoir solliciter une autorisation du Gouvernement dès lors que la région est présente (8° de l'article L. 4211-1) ; également la participation à des fonds d'investissement en complément de l'action régionale (9° de l'article L. 4211-1).
- l'ajustement des compétences des départements pour tenir compte du rôle nouveau donné aux régions.

La mise en cohérence des actions conduites par les collectivités territoriales et l'Etat au service des entreprises doit par ailleurs se concrétiser avec :

- l'approbation par le représentant de l'Etat dans la région du schéma de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, et la consultation des organismes consulaires au moment de l'élaboration de ces nouveaux schémas régionaux ;
- l'affirmation d'un principe de compatibilité de toute action publique territorialisée, , de soutien au développement économique avec le nouveau schéma régional,
- plus globalement la nécessité de s'assurer de la compatibilité des stratégies régionales des chambres de commerce et d'industrie de région (Article L. 711-8 du code de commerce) et des chambres de métiers et de l'artisanat de région (Article 5-5 du code de l'artisanat) avec le nouveau schéma régional prévu à l'article L. 1511-1.

Cette dernière disposition est issue de la seconde proposition de simplification du rapport « QUEYRANNE » déjà cité.

### **3. Etude des options**

Afin de renforcer la coordination des actions menées au niveau local en matière de développement économique, la compétence exclusive de la région pour l'octroi de toutes les aides en faveur de la création et de l'extension des activités économiques aurait pu être consacrée.

Cette option n'a pas été retenue notamment pour les aides à l'investissement immobilier des entreprises (article L. 1511-3). Les communes, les EPCI et les métropoles conservent un droit d'initiative dans ce domaine. Cette option est cohérente avec la compétence dont bénéficient ces collectivités et groupements en matière d'aménagement foncier en faveur des entreprises.

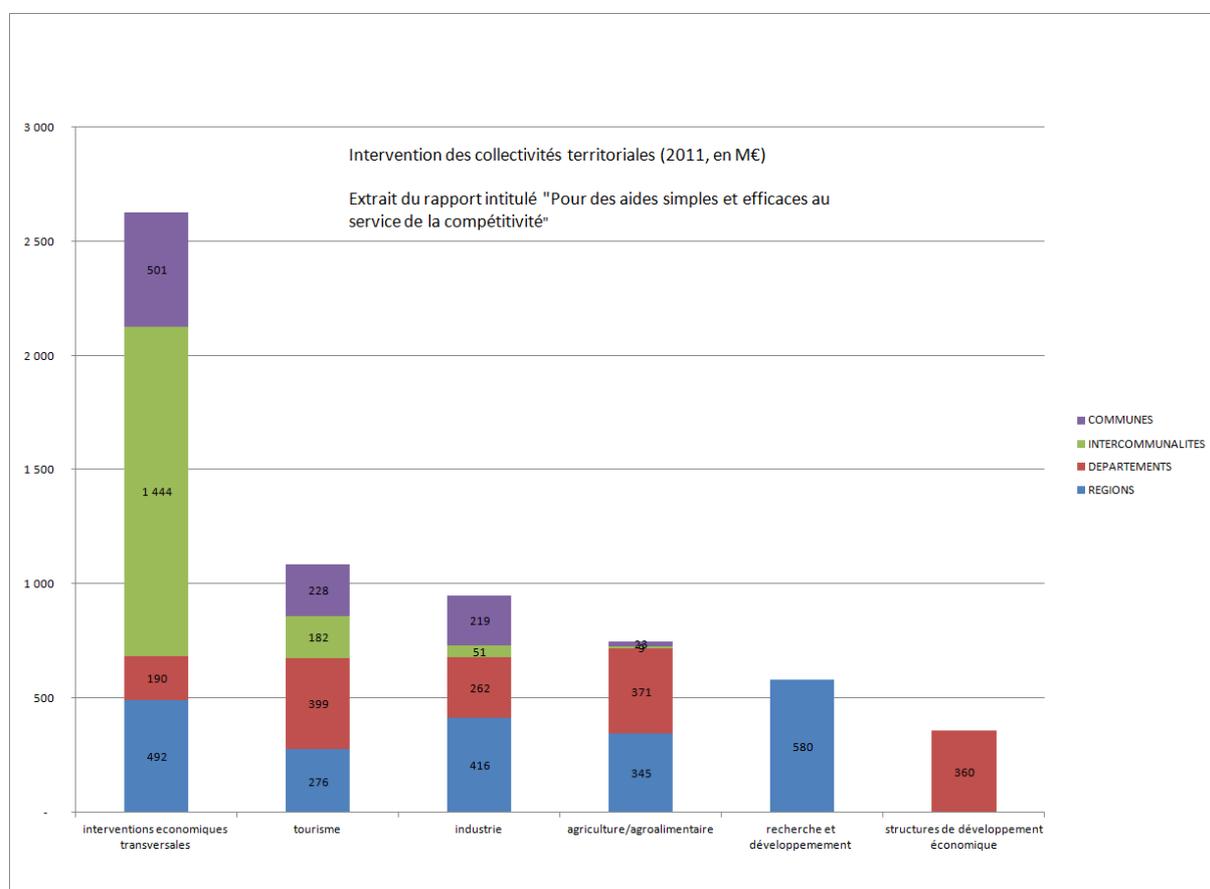
Néanmoins, afin d'assurer la coordination des actions ainsi menées, il est prévu que les aides accordées sur la base de l'article L. 1511-3 respectent les orientations définies dans le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

#### 4. Evaluation des impacts

- Impact sur les collectivités territoriales

Les différents volets du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation permettront de structurer les interventions des autres collectivités territoriales et groupements présents sur le territoire régional.

En 2011, ces interventions représentaient 6,3 milliards d'euros. Les régions consacraient 2,1 milliards d'euros au développement économiques soit 33% des interventions des collectivités locales, les intercommunalités et les départements respectivement 1,7 milliard d'euros et 1,6 milliard d'euros soit 27 et 25 % des interventions en faveur du développement, les communes consacrant quant à elles 971 millions d'euros au développement économique.



- Impact pour les entreprises

Les orientations stratégiques du nouveau schéma régional et le renforcement de la coordination entre la région, les collectivités territoriales et les opérateurs permettront une meilleure lisibilité des dispositifs mis en place à leur intention et une action publique plus proche et plus pertinente à leur intention.

- Impact pour les administrations notamment budgétaire

Dans le cadre d'attributions plus étendues et mieux définies, les régions apprécieront les montants financiers qu'elles décideront de leur consacrer, conformément au principe constitutionnel de libre administration. Dans son rapport, la mission Demaël/Jurgensen/Queyranne indiquait que « les données analysées par la mission concernant les collectivités territoriales mettent en exergue des montants de frais de gestion relativement élevés, avec près de 15 000 agents consacrés au développement économique, soit un équivalent budgétaire en coûts complets de près de 700M€, c'est-à-dire 11% du total des interventions. » Elle estime que le transfert de toutes les compétences de développement économique des collectivités aux régions (à l'exception de l'immobilier d'entreprises) pourrait générer des gains d'efficacité de 100M€. A noter par ailleurs que les départements notamment, qui n'auront quasiment plus de pouvoir d'initiative en matière de développement économique (à de rares exceptions près) devraient en principe réduire leurs effectifs dans ce champ de compétence. Enfin, la rationalisation des dispositifs d'aides, conformément aux orientations définies dans le SRDEII, devrait conduire à une diminution des coûts de gestion des dossiers.

- Eléments relatifs aux impacts sur les inégalités entre les femmes et les hommes

Le plan arrêté par le comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes du 30 novembre 2012 prévoit la mise en place d'un plan de soutien au développement de l'entrepreneuriat féminin. Il s'agit d'accroître la part des femmes dans la création/reprise d'entreprises. Seuls 28% des créateurs d'entreprises sont des femmes en France, et ce chiffre tombe à 10 % lorsque sont concernées les seules entreprises innovantes.

En conduisant la région à adopter un schéma explicite et des stratégies, le projet de loi la met en mesure de concourir à cette orientation nationale en prenant des mesures de soutien à l'entrepreneuriat féminin.

#### **4. Mise en œuvre**

Un décret en conseil d'Etat précisera les modalités de prise de participation par les régions au capital de sociétés commerciales en prévoyant notamment l'intervention de la commission des participations et des transferts créée par la loi n°86-912 du 6 août 1986 pour des opérations d'acquisition et de cession les plus importantes.

Un décret simple fixera la liste des pôles d'envergure internationale.

## **2.1.4. Le tourisme (article 4)**

### **1. Diagnostic**

Avec 83 millions de visiteurs par an, la France est la première destination touristique mondiale. Le tourisme représente plus de 7% du PIB français, et plus de 2 millions d'emplois directs et indirects. Il apporte, par ailleurs, une contribution positive de plus de 12 milliards d'euros à la balance des paiements.

Or, la France n'est que la troisième destination touristique en matière de recettes. Le potentiel touristique de la France n'est donc pas encore pleinement valorisé.

Le tourisme est un domaine de compétence partagée entre les pouvoirs publics.

La loi du 13 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, modifiée par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dispose que l'État, les régions et les départements sont compétents dans le domaine du tourisme et exercent ces compétences en coopération et de façon coordonnée.

L'Etat définit et met en œuvre la politique nationale du tourisme. Il conduit les opérations de promotion touristique nationale en liaison avec les collectivités territoriales et les partenaires concernés. Il favorise la coordination des initiatives publiques et privées dans le domaine du tourisme.

Les collectivités territoriales sont associées à la mise en œuvre de la politique nationale du tourisme. Elles déclinent, dans le cadre de leurs compétences propres et de façon coordonnée, des politiques publiques dans le domaine du tourisme.

La région fixe les objectifs à moyen terme du développement touristique régional. Le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs fixe les modalités et les conditions de mise en œuvre des objectifs définis par l'actuel schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), notamment au plan financier. Des conventions entre les collectivités territoriales concernées définissent les actions contribuant à l'exécution des objectifs fixés par le SRADDT et les modalités de mise en œuvre du schéma de développement du tourisme et des loisirs.

Le conseil régional coordonne les initiatives publiques et privées dans le domaine du développement, de la promotion et de l'information touristiques. Il confie tout ou partie de la mise en œuvre de la politique du tourisme au comité régional du tourisme, notamment dans le domaine des études, de la planification, de l'aménagement et de l'équipement, des aides aux hébergements, des assistances techniques à la commercialisation ainsi que de la formation professionnelle.

Dans chaque département, le conseil général établit, en tant que de besoin, un schéma d'aménagement touristique départemental. Ce schéma prend en compte les orientations définies par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs. Un comité départemental prépare et met en œuvre la politique touristique du département.

La commune peut, par délibération du conseil municipal, instituer un office de tourisme chargé de la promotion du tourisme. L'office de tourisme assure l'accueil et l'information des touristes ainsi que la promotion touristique de la commune ou du groupement de communes, en coordination avec le comité départemental et le comité régional du tourisme.

Il contribue à coordonner les interventions des divers partenaires du développement touristique local. Il peut être chargé de tout ou partie de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique locale du tourisme et des programmes locaux de développement touristique.

En application de la loi du 22 juillet 2009, l'office de tourisme peut implanter un ou plusieurs bureaux permanents ou non permanents chargés notamment de l'information touristique.

Les collectivités territoriales jouent un rôle d'accompagnement essentiel pour l'organisation et la structuration d'une offre touristique attractive.

La législation actuelle, bien que préconisant largement les principes de coopération, d'association et de coordination entre les différents échelons de collectivités (en particulier dans les articles L. 111-1 et L. 111-2 du code du tourisme) ne suffit pas à garantir une politique touristique française efficace et cohérente.

Dans son rapport public annuel 2014, la Cour des comptes recommande (s'agissant du tourisme en outre-mer) d' *« exercer une coordination effective des interventions des différents acteurs publics et privés, tout particulièrement dans le champ relatif aux aménagements touristiques et aux activités de nature »*.

Il est nécessaire, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales, de mettre en cohérence les différentes politiques touristiques et de les rendre plus efficaces.

## **2. Objectifs poursuivis**

Les défis à relever en la matière sont très importants, notamment au plan de l'emploi. Il est capital de mieux coordonner et de rendre plus efficace la politique touristique qui est aujourd'hui un domaine de compétence partagée entre les pouvoirs publics.

C'est pourquoi le diagnostic présenté plaide pour une rationalisation de l'intervention publique dans ce domaine.

Celle-ci consiste à confier à la région l'élaboration d'un schéma régional de développement touristique qui sera soumis à la concertation des collectivités territoriales et de leurs groupements compétents dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique. Ce schéma unique remplacera les plans régionaux et départementaux actuels.

Il tiendra lieu de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence tourisme au sens de l'article L.1119-1 issu de la loi du 27 janvier 2014 et pourra prévoir la fusion des organismes locaux de tourisme (comité régionaux du tourisme, comités départementaux du tourisme et offices de tourisme).

Par ailleurs, la compétence communale en matière de promotion touristique par le biais des offices du tourisme et la coopération entre collectivités territoriales, dans le cadre intercommunal ou de syndicats mixtes, sont préservées et complètent le dispositif.

## **3. Etude des options**

Une première option aurait été de mettre un terme à la compétence partagée des collectivités territoriales en matière de tourisme. Il est toutefois difficile d'identifier un seul échelon pertinent à la fois pour la planification et pour la mise en œuvre des actions en matière de tourisme, qui recouvrent une palette large allant de la promotion à l'international à

l'information délivrée au plus près des sites touristiques. De plus, la diversité des territoires, de leur histoire et de leur image se prête mal à une réponse institutionnelle uniforme.

Le maintien en l'état des dispositifs juridiques existants n'apparaît pas non plus pertinent : malgré l'incitation de la loi, les actions des collectivités ne sont pas suffisamment coordonnées entre elles.

Dès lors que le tourisme demeure une compétence partagée entre plusieurs niveaux de collectivités, la question posée est celle de la coordination des interventions.

La fusion des schémas au niveau départemental aurait permis la même rationalisation (un document unique et harmonisé), mais manqué l'objectif de vision globale à une plus large échelle que permet la régionalisation. La planification de la politique touristique revêt, par ailleurs, une dimension économique qui la rapproche du rôle confié à la région.

C'est pourquoi il est apparu nécessaire d'instaurer une collectivité chef de file au niveau régional, élaborant de façon concertée un document de planification unique, en s'appuyant sur le mécanisme de coordination de l'action publique dans les domaines de compétences partagées mis en place par la loi du 27 janvier 2014.

#### **4. Evaluation des impacts**

- Impact sur les collectivités territoriales

Actuellement, chaque région compte autant de schémas d'aménagement touristique départementaux qu'elle compte de départements, ainsi qu'un schéma régional de développement du tourisme et des loisirs.

Ces schémas disparaissent au profit du schéma territorial de développement touristique.

Outre la simplification administrative attendue en termes de coûts d'élaboration et de suivi des schémas, il s'agit d'une mise en cohérence de la politique globale du développement touristique et de la communication touristique d'un territoire.

Une même région peut comprendre une ou plusieurs destinations touristiques identifiées ou appartenir à une destination touristique interrégionale. La réalisation d'un schéma unique permettra de coordonner les actions de promotion (et d'éviter les doublons) et d'établir des continuités entre les différentes destinations par des propositions de circuits.

Cette mesure permettra donc à la fois des économies et une meilleure efficacité de l'action publique en matière de tourisme.

- Impact pour les entreprises

La consultation d'un seul document de planification est gage de lisibilité et de simplification administrative pour les entreprises, qui auront désormais la possibilité de se référer à un document unique de planification.

Il s'agit d'un cadre rassurant pour les entreprises, favorisant l'investissement.

Ainsi, en prenant en compte les 273 494 entreprises touristiques appartenant aux secteurs d'activité caractéristique du tourisme (Source : Mémento du tourisme édition 2013) et en considérant que l'économie de temps consacré aux relations avec le seul chef de file serait de 15% du temps de travail mensuel pour un salarié rémunéré à 1,5 fois du SMIC chargé (au 1<sup>er</sup> janvier 2014 incluant les charges patronales le SMIC mensuel est de 1633 €), l'économie de ressource interne pour les entreprises serait de 100,5 M€, potentiel qui pourrait ainsi être orienté sur d'autres activités productives.

- Impact pour les administrations notamment budgétaire

Des économies dues à une rationalisation de l'action publique et à la suppression de doublons sont attendues.

La fusion des schémas existants en un seul schéma régional permettra des économies de fonctionnement importantes aux collectivités territoriales (mutualisation des effectifs concernés et de l'ingénierie publique et privée sollicitée).

Les principaux chiffres ont été repris par le récent rapport de la Cour des comptes sur Atout France, qui fait état des estimations suivantes sur les CRT (Comités régionaux du tourisme), les CDT (comités départementaux) et les offices du tourisme :

*- La région, à travers son CRT, définit un schéma régional de développement du tourisme. Le budget des CRT représente 140 M€ en 2009, dont la moitié est consacrée à la promotion [...].*

*- Le département, à travers son CDT, établit un schéma d'aménagement touristique départemental. Tous les conseils généraux sont dotés d'un CDT, l'agence de développement touristique du département, dont le budget moyen est de 2 M €. Pour l'ensemble des CDT, la dépense en 2009 est estimée à 193 M€.*

*- Quant aux offices de tourisme et aux syndicats d'initiative (OTSI), le rapport de la Cour des comptes fait état de 290 M€ de dépenses publiques.*

Selon une estimation reprise par la DGCIS, en 2009, les budgets des comités régionaux du tourisme représentaient 140 M€ et celui des comités départementaux du tourisme, environ 193 M€ (soit un budget moyen de 2 M €).

Communes	290 M€
Départements	193 M€
Régions	140 M€

*Dépenses des collectivités en matière de tourisme en 2009*

Il s'agit également d'une simplification pour les services de l'État en charge du contrôle de légalité.

Par ailleurs, les effectifs salariés des organismes de promotion aux niveaux régional, départemental et du bloc communal représentent un cumul de 14 650 personnes selon la répartition suivante

Organismes	Effectifs salariés
CRT	650
CDT et ADT	2000
Offices de tourisme	12000
TOTAL	14 650

La fusion *a minima* des CRT et CDT pourrait générer, à terme, une économie d'échelle portant sur l'ensemble des 2650 salariés. Cependant, la fusion des offices de tourisme « horizontale » par la création d'offices de tourisme intercommunaux ajouterait son effet réducteur sur l'ensemble des 12 000 salariés. Les budgets des organismes retrouveraient des marges de manœuvre pour la réalisation d'actions stratégiques.

## **5. Consultations**

S'agissant de ces dispositions, il n'y a pas de consultation obligatoire pour leur mise en œuvre.

## **6. Mise en œuvre**

Ces dispositions entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

## **2.1.5. Le plan régional de prévention et de gestion des déchets (article 5)**

### **1. Diagnostic**

Trois plans coexistent aujourd'hui en matière de gestion des déchets : le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux, le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux, et le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus du bâtiment. Les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets doivent être compatibles avec ces plans (article L. 541-15 du code de l'environnement).

Cette situation est le produit de plusieurs évolutions législatives depuis la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux qui a créé les premiers plans locaux concernant les déchets. Ces plans étaient alors approuvés par décret en Conseil d'État.

À compter de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, l'autorité compétente en matière de plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) devient le préfet de département.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré complètement la compétence aux conseils généraux, et en Ile-de-France au conseil régional.

Depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite « loi Grenelle II », chaque département est couvert par un plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics.

Enfin, l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets a renommé les PDEDMA en plans de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND), et les plans régionaux ou interrégionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux en plans régionaux ou interrégionaux de prévention et de gestion des déchets dangereux (PPGDD).

La loi Grenelle II prévoyait également que les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés devaient définir, au plus tard, le 1<sup>er</sup> janvier 2012, un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre. Il s'agit ici d'une planification en commun, par les collectivités compétentes en matière de collecte et/ou de traitement des déchets ménagers et assimilés.

On peut noter également que le ministre chargé de l'environnement établit un plan national de prévention des déchets.

La multiplication de ces plans, particulièrement lourds à élaborer et à adopter est perçue comme une contrainte forte par les acteurs économiques du secteur, qui doivent se référer à plusieurs documents différents, qui ne sont généralement pas élaborés et révisés de façon concomitante. La complexité du droit accroît, en outre, les risques contentieux dans une matière à forts enjeux.

Le rapport du Sénateur Eric DOLIGE sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales <sup>1</sup> proposait de fusionner les schémas de planification en un seul schéma régional : les déchets du BTP, les déchets ménagers et assimilés et les déchets industriels spéciaux.

Cette idée a récemment été reprise lors de l'examen en commission du rapport d'information des sénateurs 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.<sup>2</sup> L'un des co-rapporteurs y précise qu'il est « *tout à fait d'accord avec Éric DOLIGE sur les plans départementaux : l'échelle n'est pas la bonne car elle ne permet pas une mutualisation suffisante.* »

Dans son rapport public annuel 2014, la Cour des comptes recommande, s'agissant de la gestion des déchets ménagers, de déterminer l'échelon pertinent pour la planification (région ou département) et d'envisager de rendre les plans prescriptifs après approbation par les parties prenantes.

## **2. Objectifs poursuivis**

Dans un souci de simplification et de mise en cohérence des mesures applicables en matière de déchets, il est créé un plan unique élaboré au niveau régional qui se substitue aux plans existants. Il prend en compte la prévention et la gestion de chaque type de déchets compte tenu notamment des évolutions démographiques et techniques, tout en fixant des objectifs de valorisation des déchets.

Par ailleurs, dans un objectif de rationalisation et de simplification des outils de gouvernance en matière de déchets, le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), document de planification élaboré par la région (voir infra), se substituera au plan régional de prévention et de gestion des déchets lorsqu'il est adopté,

## **3. Etude des options**

Partant du constat que la multiplication des plans gêne la lecture globale et alourdit l'action publique, leur suppression pure et simple aurait pu être envisagée. Or la gestion des déchets nécessite une planification afin de prévoir sur un territoire donné, le nombre et la localisation adéquats d'installations de stockage, de tri, de recyclage, de traitement et d'enfouissement.

Le maintien en l'état des dispositifs juridiques existants n'apparaît pas non plus pertinent au regard du nombre trop important d'acteurs intervenant dans le domaine de la planification des déchets.

La fusion des trois plans au niveau départemental aurait permis la même rationalisation (un document unique et harmonisé), sans atteindre, cependant, ni l'objectif de vision globale que permet la régionalisation ni la reprise des éléments essentiels de ce plan unifié dans un chapitre du SRADDT.

Le traitement des déchets doit en effet obéir à un principe de proximité : il est incohérent à la fois économiquement et écologiquement de faire parcourir de grandes distances en camion aux déchets pour atteindre une unité de traitement alors qu'une autre se trouve beaucoup plus

---

<sup>1</sup> Rapport du sénateur Eric DOLIGE, mission parlementaire sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales, juin 2011.

<sup>2</sup> Rapport d'information n°323 des sénateurs Jean GERMAIN et Pierre JARLIER fait au nom de la commission des finances sur le bilan et les perspectives d'évolution de la redevance et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, enregistré à la Présidence du sénat le 29 janvier 2014.

près dans le département voisin. La planification doit donc se faire dans l'idéal à un niveau qui permet une vue d'ensemble sur les centres de traitement existants et à construire.

Le législateur prévoit d'ailleurs, dans cette optique, la possibilité d'établir des plans interdépartementaux. Cette possibilité n'ayant encore jamais été utilisée par les collectivités, la fusion des plans au niveau régional semble la seule solution à retenir.

#### **4. Evaluation des impacts**

- Impact sur les collectivités territoriales

Il s'agit d'une mise en cohérence de la politique globale de planification de la prévention et de la gestion des déchets.

La compétence de planification de la prévention et de la gestion des déchets non dangereux et des déchets issus du bâtiment est transférée du conseil général au conseil régional.

- Impact pour les entreprises

La fusion de trois documents en un document unique constitue une simplification administrative importante. Les entreprises de collecte et de traitement des déchets, quels qu'ils soient, auront désormais la possibilité de se référer à un document unique de planification, et non plus à trois documents, au périmètre d'application variable et dont la révision n'était pas synchronisée.

Il s'agit d'un cadre rassurant pour les entreprises, favorisant l'investissement.

- Impact pour les administrations notamment budgétaire

Des économies dues à une rationalisation de l'action publique et à la suppression de doublons sont attendues.

La fusion en un seul plan des trois plans existants, aux procédures d'élaboration et d'adoption longues, complexes et coûteuses permettra des économies de fonctionnement importantes aux collectivités territoriales (mutualisation des effectifs concernés et de l'ingénierie publique et privée sollicitée).

Il s'agit également d'une simplification pour les services de l'État en charge du contrôle de légalité.

- Impact de l'application de ces mesures en Corse

L'article L. 4424-37 du code général des collectivités territoriales prévoyait déjà la possibilité dérogatoire pour la collectivité territoriale de Corse de réunir les trois plans de prévention et de gestion des déchets en un seul document. Il n'y a donc pas d'impact en Corse.

#### **5. Consultations**

S'agissant de ces dispositions, il n'y a pas de consultation obligatoire pour leur mise en œuvre.

#### **6. Mise en œuvre**

Les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets sont approuvés dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi.

Les plans mentionnés aux articles L. 541-13, L. 541-14 et L. 541-14-1 du code de l'environnement et L. 4424-37 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction antérieure à la promulgation de la loi, et qui ont été approuvés avant la promulgation de la loi resteront en vigueur jusqu'à la publication du plan régional de prévention et de gestion des déchets dont le périmètre d'application couvre celui de ces plans.

Ces dispositions entrent en vigueur dès la publication de la loi.

## 2.1.6. Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (articles 6 et 7)

### 1. Diagnostic

#### *A - Une pluralité de documents de planification régionale dans le domaine de l'aménagement du territoire*

En l'état actuel des textes, plusieurs schémas ayant une assise territoriale régionale sont élaborés dans le domaine de l'aménagement du territoire :

- Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) est élaboré, en application de 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'Etat*, par la région après avis des conseils généraux des départements concernés et du conseil économique, social et environnemental régional afin de fixer « *les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional* ». Dépourvu de tout caractère contraignant, le SRADT constitue un document indicatif qui ne s'inscrit pas dans la hiérarchie des normes.

- Le schéma régional des infrastructures de transport (SRIT) est élaboré, en application des articles L. 1213-1 et suivants du code des transports, par la région en association avec l'Etat, dans le respect des compétences des départements et en concertation avec les communes et leurs groupements, afin de rendre plus efficace l'utilisation des réseaux et équipements existants, favoriser la complémentarité entre les modes de transports et entre les opérateurs. Ce schéma n'a qu'une valeur indicative.

- Le schéma régional de l'intermodalité (SRI), prévu par l'article L. 1213-3-1 du code des transports issu de l'article 6 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, est élaboré par la région. Il assure la cohérence des services de transport public et de mobilité offerts aux usagers sur le territoire régional dans l'objectif d'une complémentarité des services et des réseaux, dans le respect des compétences de chacune des autorités organisatrices de transport du territoire. En outre, il définit les principes guidant l'articulation entre les différents modes de déplacement et prévoit les mesures de nature à assurer une information des usagers sur l'ensemble de l'offre de transports, à permettre la mise en place de tarifs donnant accès à plusieurs modes de transport et la distribution des billets correspondants. Le plan de déplacements urbains est compatible avec le schéma régional de l'intermodalité.

- Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) est élaboré, en application de l'article L. 371-3 du code de l'environnement, conjointement par la région et l'Etat. Un comité régional « trames verte et bleue » est créé dans chaque région et le projet de SRCE est soumis à enquête publique et transmis aux communes concernées et soumis pour avis aux départements, aux métropoles, aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération, aux communautés de communes, aux parcs naturels régionaux et aux parcs nationaux situés en tout ou partie dans le périmètre du schéma. Le SRCE est approuvé par arrêté du préfet. Les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme ont une obligation de prise en compte des SRCE lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme.

- Le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE), prévu par l'article L. 222-1 du code de l'environnement, est élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional, qui s'appuient sur un comité de pilotage rassemblant les représentants de l'Etat, des

établissements publics, ainsi que sur un comité technique réunissant l'ensemble des acteurs et parties prenantes. Il définit notamment les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité afin de lutter efficacement contre le réchauffement climatique et de s'y adapter (article L. 229-26 du code de l'environnement). Ce schéma n'a pas de caractère prescriptif.

- La charte de parc naturel régional (charte de PNR) est élaborée, en application des articles L. 333-1 à L. 333-4 du code de l'environnement, par la région avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées, en concertation avec les partenaires intéressés, mise à enquête publique puis approuvée par toutes les collectivités territoriales concernées et adoptée par décret. Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec la charte de PNR (art. L.111-1-1 du code de l'urbanisme).

D'autres documents régionaux ont, de manière connexe, des incidences sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme :

- Le schéma interrégional de massif, prévu à l'article 9 bis de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 *relative au développement et à la protection de la montagne*, constitue le document d'orientation stratégique spécifique du massif. Il est élaboré par le comité de massif rassemblant les forces vives du massif et est approuvé par les régions, après avis des départements.

- Le schéma interrégional du littoral, prévu à l'article 40-A de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 *relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*, a pour objectif de renforcer la dimension inter-régionale d'aménagement du littoral en incitant les conseils régionaux de régions littorales voisines à coordonner leurs politiques. Elaboré par ces conseils régionaux, ce document de nature économique et à vocation prospective veille à la cohérence des projets d'équipement et des actions ayant une incidence sur l'aménagement ou la protection du littoral. Il ne s'impose pas aux autres documents de planification. En pratique, ce dispositif n'a jamais été mis en œuvre.

- Le plan climat air énergie, prévu par l'article L. 229-26 du code de l'environnement, est élaboré par la région si elle ne l'a pas intégré dans le SRCAE. Les départements, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants doivent également en adopter un. Ce document constitue le cadre d'action de différents niveaux de territoire afin de maîtriser les consommations d'énergie, augmenter la production d'énergie de sources renouvelables et réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il doit être pris en compte par les SCOT et les PLU.

- Le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux, prévu par l'article L. 541-13 du code de l'environnement, est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil régional. Il vise essentiellement à prévenir et à réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la conception, la fabrication et la distribution des substances et produits et en favorisant le réemploi, ainsi qu'à diminuer les incidences globales de l'utilisation des ressources et à améliorer l'efficacité de leur utilisation. Il n'a pas de valeur prescriptive.

- Le schéma régional des carrières, prévu par l'article L. 515-3 du code de l'environnement, est élaboré par le préfet de région. Il définit les conditions générales d'implantation des carrières et les orientations relatives à la logistique nécessaire à la gestion durable des granulats, des matériaux et des substances de carrières dans la région, envisage la logistique nécessaire à la gestion durable des granulats, des matériaux et des substances de carrières dans

la région et évalue le gisement des ressources disponibles. Les documents d'urbanisme prennent en compte ce schéma.

A cela s'ajoutent une pluralité d'autres documents, tels le schéma régional d'aménagement des forêts prévu à l'article L. 4 du code forestier ou encore le schéma régional de développement touristique prévu à l'article L. 131-1 du code du tourisme.

Doit également être évoqué un document élaboré par l'Etat intéressant l'aménagement du territoire, à une échelle différente de celle de la région : le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Il a été introduit par la loi du 7 janvier 1983 *relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État* pour succéder aux schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer. Ce document définit les conditions de compatibilité des usages sur une portion terre-mer : il précise et organise la vocation des espaces concernés, arbitre les conflits d'usages et propose des mesures pour y remédier. Avec ce schéma, l'État, propriétaire et gestionnaire du domaine public maritime, peut imposer des prescriptions, y compris sur les espaces terrestres attenants, dès lors qu'elles sont nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral. Son approbation par décret en Conseil d'État lui confère les mêmes effets juridiques qu'une directive territoriale d'aménagement.

### ***B - Une démarche de planification avant tout sectorielle et manquant de mise en cohérence***

Ainsi que cela ressort de la présentation ci-dessus, l'action de planification au niveau de la région en matière d'aménagement du territoire est protéiforme. Divers documents, répondant à une logique d'élaboration avant tout sectorielle, contribuent, à des degrés divers, à façonner l'aménagement du territoire, sans pour autant qu'un schéma de référence assure entre eux un lien de cohérence au regard d'objectifs partagés d'aménagement du territoire. Cet ensemble constitue un corpus juridique disparate, cloisonné et particulièrement complexe.

Pour certains territoires, il existe toutefois des documents, élaborés au niveau régional, fixant des orientations d'aménagement du territoire et qui sont dotés d'une portée normative forte. En conséquence de celle-ci et au regard de ces orientations, une mise en cohérence des schémas correspondant à des politiques publiques sectorielles est possible. Il s'agit des documents suivants :

- Le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), prévu par l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme, est élaboré par la région Ile-de-France en association avec l'Etat, a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région. Il précise les moyens à mettre en œuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles, afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région. Le SDRIF 2013 vient d'être approuvé par le décret n° 2013-1241 du 27 décembre 2013 portant approbation du schéma directeur de la région d'Ile-de-France.

- Le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), élaboré par la collectivité territoriale de Corse, constitue également un document d'orientation et de planification stratégique à l'échelle de la région. Prévu par les articles L. 4424-9 et suivants du CGCT, il définit une stratégie de développement durable du territoire en fixant les objectifs de la préservation de l'environnement de l'île et de son développement économique, social, culturel et touristique, qui garantit l'équilibre territorial et fixe les orientations fondamentales en matière de protection et de mise en valeur du territoire, de développement agricole, rural et forestier, de pêche et d'aquaculture, d'habitat, de transports, d'infrastructures et de réseaux de communication et de développement touristique.

- Le schéma d'aménagement régional (SAR) est prévu par les articles L. 4433-7 et suivants du CGCT, qui confèrent aux quatre conseils régionaux ultramarins des compétences en matière de planification de l'aménagement du territoire. Le SAR fixe les grandes orientations en matière d'aménagement, de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Chaque schéma contient un chapitre individualisé valant SMVM. Il est initié et adopté par le conseil régional, et doit être approuvé en Conseil d'État. Les documents d'urbanisme des collectivités territoriales et de leurs groupements compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme doivent être compatibles avec le SAR (art. L. 111-1-1 du code de l'urbanisme).

***C - Le SRADT, un instrument de planification régionale qui ne peut constituer le document de référence qu'il aurait vocation à être en matière d'aménagement du territoire***

En dehors de l'Ile-de-France, de la Corse et de l'Outre-mer, le SRADT constitue le droit commun de la planification régionale en matière d'aménagement du territoire. Le législateur lui a assigné d'importants objectifs. Les 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> alinéas de l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983 précitée disposent ainsi que :

*« Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire définit notamment les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir au sein de la région au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturels et urbains en prenant en compte les dimensions interrégionale et transfrontalière.*

*Il veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités territoriales, dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional. »*

Son absence de caractère contraignant affecte toutefois sensiblement sa portée et son développement.

Il n'a, en effet, aucune valeur prescriptive lui permettant d'avoir une incidence sur le contenu des divers documents sectoriels s'inscrivant dans le champ de l'aménagement du territoire. Son absence d'opposabilité aux documents d'urbanisme l'empêche également d'avoir un rôle de mise en cohérence. Les documents locaux d'urbanisme, tels que le SCOT ou le PLU, ne s'articulent pas avec le SRADT, dont les éléments n'ont pas à être transcrits ou même pris en compte. Tout au plus, peut-on considérer qu'il existe un rapport juridique entre les SRADT et les contrats de plan Etat-région, puisque l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983 dispose que : *« Le contrat de plan entre l'Etat et la région, prévu à l'article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, contribue à la mise en œuvre de (ses) orientations ».*

Cette absence de caractère prescriptif, notamment justifiée par la nature générale et prospective du schéma, constitue l'une des insuffisances majeures du dispositif. Combiné au fait que l'élaboration de celui-ci n'a pas de caractère obligatoire, il en résulte que sa pratique est extrêmement variable et son succès relatif, en dépit de l'importance stratégique indéniable qu'il revêt.

Ainsi, sur 20 régions susceptibles de se doter d'un SRADT:

- 12 ont finalisé leur document (Haute-Normandie, Basse-Normandie, Bretagne, Pays-de-la-Loire, Picardie, Centre, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Limousin, Auvergne, Rhône-Alpes, Aquitaine) ;
- 5 procèdent à son élaboration ou à son actualisation (Nord Pas-de-Calais, Franche-Comté, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées) ;
- 3 n'ont pas à ce jour entamé un processus d'élaboration d'un SRADT (l'Alsace, la Lorraine et le Poitou-Charentes). (cf. **en annexe** : « Etat des SRADT en janvier 2013 »).

Plusieurs régions se passent ainsi à l'heure actuelle de ce schéma pour engager leurs contrats de plan. Indiscutablement, cette utilisation non généralisée du SRADT nuit à son efficacité. En effet, le SRADT, qui a vocation à constituer le socle des CPER et, plus largement, un cadre de cohérence à long terme de l'ensemble des politiques contractualisées, devrait être considéré comme un préalable indispensable à tout exercice de contractualisation.

## 2. Objectifs poursuivis

### *A - Consacrer la région comme échelon pertinent pour assurer la synergie des politiques publiques d'aménagement du territoire*

En sus des schémas qu'elle porte, la région exerce des compétences présentant des enjeux importants en matière d'aménagement du territoire :

- Aérodromes civils : depuis la loi du 13 août 2004, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aérodromes civils appartenant à l'État peut relever de la compétence des régions qui en ont fait la demande avant le 1<sup>er</sup> juillet 2006.
- Ports non autonomes relevant de l'État : depuis la loi du 13 août 2004, la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports non autonomes relevant de l'État sont de la compétence des régions, comme d'ailleurs de toute collectivité territoriale ou de tout groupement de collectivités territoriales, qui en ont fait la demande avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006.
- Ports et voies d'eau (loi du 22 juillet 1983, art. 5 et s. modifiés ; loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983, art. 20 et 21) : la région est compétente pour créer des canaux et des ports fluviaux. Elle aménage et exploite les voies navigables et les ports fluviaux qui lui sont transférés.
- Environnement : la région est chargée de l'élaboration des chartes des parcs naturels régionaux et de la gestion des réserves naturelles régionales.
- Transports : la région organise des services de transport routier non urbain des personnes et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, est l'autorité organisatrice des transports ferroviaires de la région, sauf en Île-de-France où le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) organise les réseaux de transports. La région gère les transports régionaux de voyageurs, notamment ferroviaires (réseau des TER) et participe au financement des infrastructures, comme la construction de nouvelles lignes de TGV.
- Développement économique : la région assure la cohérence des actions de développement économique, menées par les collectivités territoriales, sur son territoire.
- Habitat : dans le cadre de ses compétences pour promouvoir le développement économique et social et l'aménagement de son territoire, la région définit des priorités en matière d'habitat (articles L. 301-4 et L. 301-5 du code de la construction et de l'habitation).

Au-delà de ces considérations liées au champ de compétences de la région en tant que collectivité territoriale, l'échelon régional apparaît pertinent pour l'élaboration d'un document programmatique prescriptif en matière d'aménagement du territoire.

Un tel échelon permet en effet d'appréhender les relations entre les territoires (parcours résidentiels, déplacements domicile-travail, fonctionnement du marché du logement) et de lutter efficacement contre les déséquilibres spatiaux qui en résultent (inégalités sociales, spécialisation des territoires, lutte contre l'étalement urbain). Il constitue également l'échelon auquel sont conçus les projets d'infrastructures et de desserte des transports collectifs qui jouent un rôle fondamental pour le marché du logement. Dans un souci de cohérence entre la politique d'aménagement du territoire, d'environnement et de mobilité, il convient de faire coïncider ces démarches sur le même périmètre territorial.

### ***B - Faire du SRADT le support évolutif de l'unification des documents de planification ayant trait à l'aménagement du territoire***

Le rapport d'Yves MORVAN de 1998 « *Eléments en vue d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire : rapport à Madame la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement* » s'interrogeait déjà sur un éventuel changement des statuts des SRADT au profit de documents prescriptifs. Cette question, restée en suspens, apparaît aujourd'hui encore plus prégnante au regard de l'inflation des schémas sectoriels opposables aux documents d'urbanisme.

Cette pluralité de documents rend difficilement lisibles les orientations stratégiques relatives aux grandes politiques publiques. Une simplification de la hiérarchie des normes passe par une unification des sources de planification.

Le SRADT, compte tenu de l'objet qui lui est d'ores et déjà assigné, a vocation à regrouper les différents documents sectoriels existants dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la mobilité et de la lutte contre le réchauffement climatique.

### ***C - Renforcer la valeur prescriptive du SRADT pour assurer la cohérence de l'action publique locale***

L'élaboration d'un document unique comportant des mesures et orientations jusqu'alors fixées dans différents schémas souvent en interaction et pourtant élaborés de manière disparate et sans véritable coordination, renforcera la synergie dans la détermination et la conduite des politiques publiques concernées. Mais le SRADT ne peut constituer un instrument efficace de pilotage de différentes politiques sectorielles que si une véritable force normative lui est attribuée.

L'objectif est donc de mettre en place un SRADT rénové, prescriptif, afin d'assurer l'intégration dans les documents d'urbanisme des orientations stratégiques définies à l'échelle régionale, dans les domaines suivants :

- l'aménagement du territoire ;
- la mobilité ;
- la lutte contre la pollution de l'air ;
- la maîtrise et la valorisation de l'énergie ;
- le logement
- la gestion des déchets.

## **3. Etude des options**

### ***A - Champ d'application d'un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)***

## 1) Champ géographique

La nécessité de doter les régions d'un instrument de planification stratégique qui ait une portée normative forte, qui fixe et priorise les orientations d'aménagement du territoire sur le modèle de ce qui existe aujourd'hui dans les régions d'Ile-de-France, de Corse, de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de La Réunion, ne doit pas pour autant conduire à remplacer les dispositifs spécifiques actuellement applicables dans ces territoires.

En effet, ceux-ci présentent des spécificités fortes, qui résultent notamment de leurs caractéristiques géographiques, économiques ou institutionnelles.

S'agissant de la région parisienne, les enjeux de l'aménagement de la région capitale et de son rayonnement international, où vivent près de 11,8 millions de personnes, sont hors de proportion de ceux des autres régions, qu'il s'agisse d'offre de transports et de déplacement, de développement économique, de maîtrise de la croissance urbaine et démographique, de résolution de la crise du logement ou de préservation des zones naturelles et rurales.

La région Ile-de-France se distingue également des autres régions en matière de compétences relatives au transport. En effet, à la différence des autres régions métropolitaines, en Ile-de-France, ce n'est pas la région ni les départements mais un établissement public administratif – le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) – qui est autorité organisatrice des transports.

Les spécificités de la planification en la région Ile-de-France ont également justifié la mise en place d'un document *ad hoc*, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF). Le développement de l'Ile-de-France a très longtemps été centré essentiellement sur Paris, caractérisé également par l'absence de coopération et de concertation entre les différents acteurs du territoire d'Ile-de-France dans un contexte d'insuffisance de SCOT et d'existence de POS « dormeurs » ou de PLU « malthusiens ». Cela nécessitait la mise en place d'une planification stratégique forte à l'échelle régionale de façon à introduire une logique polycentriste de développement et d'attractivité du territoire francilien. Cette problématique n'est pas totalement transposable à l'échelle du territoire national. Elle demeure d'actualité même si la création d'une « métropole du Grand Paris » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 est prévue par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*. La compétence du STIF ne sera pas affectée par cette création. De plus, si la MGP est appelée à jouer un rôle essentiel en matière d'aménagement, celui-ci ne trouvera à s'exercer que dans les limites du périmètre de la métropole. Or, c'est à une échelle plus vaste que se poseront dans leur globalité les enjeux de l'aménagement de la région capitale.

Compte tenu de sa situation géographique, le territoire de la Corse est concerné par l'application des lois Littoral et Montagne (pour mémoire, la Corse comprend plus de 200 sommets de plus de 2 000 mètres, un linéaire côtier de 1 047 kms et 20% des communes sont soumises à la fois à la loi montagne et à la loi littoral).

L'organisation institutionnelle particulière de la collectivité territoriale de Corse - avec son Assemblée, dotée de compétences plus étendues que celles des autres assemblées régionales de droit commun, et son Conseil exécutif - est également un élément essentiel. La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 a ainsi donné à la collectivité territoriale de Corse des attributions particulières en matière règlementaire. La collectivité territoriale de Corse peut notamment demander - dans le respect de l'article 21 de la Constitution et pour la mise en œuvre des

compétences qui lui sont dévolues - à être habilitée par le législateur à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île. C'est dans ce cadre que lui a été confiée l'élaboration du document de planification en matière d'aménagement du territoire qu'est le PADDUC.

L'existence d'un document *ad hoc*, distinct du droit commun, se justifie également par l'absence de planification sur le territoire concerné. Ainsi, sur 360 communes corses, seules 82 sont dotées d'un PLU/POS approuvé, aucun territoire n'étant par ailleurs couvert par un SCOT. Dans ce contexte, il était stratégique de permettre la création d'un document spécifique avec un contenu normatif suffisamment précis. La situation n'est pas comparable avec les autres régions métropolitaines où la planification communale ne fait pas défaut.

Les spécificités des territoires d'outre-mer que sont la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte justifient la mise en place d'un instrument de planification stratégique.

Ces territoires se singularisent en effet par de fortes contraintes géographiques (insularité – excepté pour la Guyane ; éloignement par rapport à la métropole) et climatiques qui nécessitent un pilotage régional spécifique. En outre, le caractère stratégique de certains emplacements outre-mer (activités maritimes, spatiales...) justifie l'existence d'un document garantissant une réponse appropriée.

De la même manière que pour la Corse, la planification communale est quasi-inexistante en matière d'urbanisme. L'existence d'un document de programmation et de planification régionale doté d'un caractère prescriptif se justifie donc sur ces territoires pour pallier cette insuffisance.

La spécificité de ces territoires métropolitains et ultramarins justifie donc le maintien de documents de planification qui orientent l'aménagement de leur espace avec des différences par rapport aux documents qui seront ceux des autres régions métropolitaines, tant en termes de contenu que pour ce qui concerne leur élaboration et leurs effets.

## 2) Champ thématique

Il est proposé que le SRADDT comporte les orientations stratégiques du développement régional dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'offre de déplacements, de la maîtrise et de la valorisation de l'énergie, de la pollution de l'air, et du logement.

Compte tenu de cet objet, le SRADDT a vocation à comporter en son sein, en sus de ses éléments constitutifs prévus par la loi du 7 janvier 1983, le contenu et les orientations actuellement fixées dans les documents de planification spécifiques suivants :

- le schéma régional de l'intermodalité ;
- le SRCAE ;
- le plan régional de prévention et de gestion des déchets (créé par le présent projet de loi en remplacement des trois plans existants en matière de déchets).

Le projet de loi prévoit que le SRADDT se substitue à ces documents. Des chapitres thématiques afférents figureront dans le fascicule spécifique que comprendra le SRADDT (cf. 3.D.).

A l'issue de l'approbation par l'Etat (cf 3.C.) du SRADDT, l'autorité compétente pour adopter le schéma sectoriel auquel le SRADDT se substitue, en prononcera l'abrogation.

Plusieurs options ont été examinées pour déterminer l'étendue des documents auxquels le SRADDT se substituerait.

a) Enumérer de manière limitative les documents qui seraient repris dans le SRADDT

Une option aurait pu être de prédéterminer la nature des orientations actuellement fixées dans des documents de planification spécifiques et qui seraient intégrées dans le SRADDT.

Dans un tel cas, le contenu du SRADDT aurait été figé, sans possibilité d'adaptation selon les particularités des régions. Pour cette raison, cette option a été écartée.

b) Prévoir un contenu évolutif du SRADDT

L'option retenue consiste à :

- fixer dans la loi un socle commun de thématiques qui seront reprises dans chaque SRADDT. Ces dispositifs sont ceux des documents évoqués ci-dessus.
- ouvrir la possibilité à la région de compléter le SRADDT avec une ou plusieurs autres thématiques reprenant des documents régionaux de planification, de programmation ou d'orientation lorsque ces documents relèvent de la compétence de la région, ont un objet en lien avec l'aménagement du territoire et que la région prend expressément la décision de traiter l'objet du document dans le SRADDT.

En sus du contenu obligatoire du schéma, en fonction des accords qui pourront se dégager au sein du conseil régional pour approfondir la démarche d'unification des documents de planification régionaux, pourront ainsi être ajoutés, à titre optionnel, d'autres schémas et documents élaborés par la région dans des domaines connexes intéressant l'aménagement du territoire.

Peuvent être cités à titre d'exemple comme pouvant le cas échéant être repris dans un chapitre thématique du fascicule du SRADDT, sans que cette énumération ne soit exhaustive : la charte de parc naturel régional ; le schéma régional d'aménagement des forêts ; le schéma régional de développement touristique ; les schémas interrégionaux de massif et du littoral ; le plan climat air énergie ; les directives paysagères ; la charte de développement des Pays ; le plan régional d'agriculture durable ; le schéma régional de développement de l'aquaculture marine.

### ***B - Effets juridiques du SRADDT***

La portée juridique du SRADDT sur les documents d'urbanisme de rang inférieur et son caractère plus ou moins prescriptif doivent s'apprécier au regard des principes constitutionnels de libre administration des collectivités territoriales et de non-tutelle d'une collectivité sur une autre. Tant le Conseil constitutionnel, que le Conseil d'Etat, se sont prononcés sur cette question pour le SDRIF et le PADDUC.

Dans sa décision n° 2001-454 du 17 janvier 2002 sur la loi relative à la Corse, le Conseil Constitutionnel a effectué un contrôle vigilant sur les dispositions relatives aux compétences de la collectivité avant d'estimer :

- qu'elles ne touchent pas aux principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales (...);
- qu'en particulier, aucune ne méconnaît les compétences propres des communes et des départements ou n'établit de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

Dans un avis de la section des travaux publics du Conseil d'Etat du 5 mars 1991 (avis n°349-324 – **cf. annexe**), l'opposabilité dans un rapport de compatibilité des options et objectifs définis dans le SDRIF a été validée, en précisant que ceux-ci « *ne sauraient cependant ni*

*entrer dans un degré de détail qui conduirait à méconnaître tout à la fois la place respective du schéma directeur de la région d'Ile-de-France et des documents d'urbanisme, l'autonomie communale et les principes énoncés à l'article L.110, ni s'étendre à des questions étrangères à l'utilisation du sol. »*

Pour établir la portée normative du SRADDT, trois options ont été examinées :

#### 1) Maintenir l'absence d'opposabilité du SRADDT

Il se serait agi de rénover uniquement le contenu et la procédure d'élaboration du SRADDT, sans lui attribuer d'effet contraignant à l'égard d'autres documents de planification régionale et des documents d'urbanisme.

Ainsi qu'évoqué précédemment, l'absence d'opposabilité du SRADDT prive la région d'un instrument lui permettant d'assurer une mise en cohérence des différents documents sectoriels intervenant en matière d'aménagement du territoire et explique sans doute le faible succès rencontré par cet outil depuis sa création il y a plus de trente ans. Aussi, l'option d'un *statu quo* a-t-elle été écartée.

#### 2) Attribuer un effet contraignant au SRADDT, identique pour l'ensemble du schéma

Une autre option serait de renforcer la portée actuelle du SRADDT en substituant à sa valeur déclarative un effet plus contraignant valable pour l'ensemble du schéma.

Deux possibilités existent alors :

- soit instaurer un **rapport de prise en compte** du schéma par les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, POS, cartes communales) et de programmation.

Ce lien de prise en compte ne peut pas être assimilé à une absence d'obligation pesant sur les documents qui y sont soumis. Cela signifie que ceux-ci ne doivent pas être ignorés par le document de planification. En effet, bien que la notion de prise en compte génère une contrainte moindre que celle liée à l'existence d'un rapport de compatibilité en ce qu'elle permet de déroger à la norme supérieure pour des motifs déterminés, il n'en reste pas moins que le document inférieur ne doit pas contrarier celui qui lui est supérieur.

La prise en compte implique de vérifier l'adéquation des choix retenus avec les orientations figurant dans les documents hiérarchiquement supérieurs, de ne pas éluder les cas d'éventuelles contradictions. Ces dernières doivent en principe être reconsidérées et, s'il apparaît nécessaire de maintenir l'option retenue par le document inférieur, il importe que le rapport de présentation apporte toutes les informations nécessaires sur les motifs qui ont pu la justifier, afin notamment de convaincre le juge de l'excès de pouvoir, s'il était saisi de la question. Le respect de cette notion fait en effet l'objet d'un contrôle du juge administratif (CE, 28 juillet 2004, n° 256511, Assoc. Défense environnement).

- soit instaurer un **rapport de compatibilité** des documents d'urbanisme et de programmation vis-à-vis du schéma.

La compatibilité d'un document peut être définie comme la non contrariété avec les options fondamentales du document de norme supérieure. Elle implique une cohérence, une harmonie entre les documents. La décision ou la règle inférieure ne doit pas avoir pour effet d'empêcher l'application de la règle supérieure. Il n'est pas exigé, dans ce cas, que le destinataire de la

règle s'y conforme rigoureusement, mais simplement qu'il ne contrevienne pas à ses aspects essentiels (Conseil d'Etat, Commune de Balma, 10 juin 1998, SA Leroy Merlin).

Ce rapport de compatibilité est celui qui bénéficie au SDRIF et aux SAR d'outre-mer à l'égard des documents d'urbanisme.

Retenir un rapport de contrainte unique pour l'ensemble du SRADDT serait ne pas tenir compte de la différence de nature entre ses dispositions qui relèvent d'orientations stratégiques, au contenu nécessairement très général, et celles plus précises qui fixeront des règles.

Pour ces motifs, cette option n'a pas été retenue.

### 3) Attribuer un effet normatif au SRADDT, différencié selon sa structure formelle

Il est proposé que le SRADDT ne soit pas opposable de la même manière pour l'ensemble de ses dispositions. Il est en effet apparu souhaitable, afin d'adapter au mieux le SRADDT aux spécificités et aux enjeux de chaque territoire, de distinguer nettement, dans une exigence de clarté et d'intelligibilité de la règle de droit, les dispositions destinées à avoir une valeur prescriptive et celles ayant une opposabilité assouplie (**cf. annexe**).

Le SRADDT fixera les orientations stratégiques et les objectifs régionaux à moyen ou long terme en matière d'utilisation de l'espace et dans les domaines du logement, de l'intermodalité des transports, de la maîtrise et de la valorisation de l'énergie, de la lutte contre le changement climatique, de la pollution de l'air, de la prévention et de la gestion des déchets.

Ces orientations et objectifs seront déterminés notamment au regard des éléments essentiels du contenu des schémas sectoriels repris dans le SRADDT tel que défini par la législation particulière qui leur est applicable. Etant fixés pour du moyen et long terme, et étant par nature généralistes, ils n'ont pas vocation à créer des obligations précises. Ils seront rédigés dans des termes tels qu'il paraît difficile d'en tirer des obligations strictes pouvant être sanctionnées par le juge administratif.

Il est donc prévu d'introduire un rapport de prise en compte entre les dispositions relatives aux objectifs et orientations et les documents auquel le schéma est soumis, de façon à créer un effet prescriptif sur les documents de nature inférieure tout en permettant une adaptabilité à la norme.

En revanche, les règles prévues dans le fascicule comprenant des chapitres thématiques ayant vocation à être plus précises, elles s'imposeront dans un rapport de compatibilité. L'introduction d'un tel rapport sur les documents d'urbanisme vise à renforcer les compétences régionales en matière de planification territoriale et permet d'assurer une plus grande cohérence de l'action publique locale. Ce principe s'inscrit dans la logique suivie par les autres documents de planification et de programmation régionaux. Ces règles devront être bien identifiées par la région. Elles pourront être territorialisées de façon à assurer la spatialisation adaptée des politiques publiques traitées par le schéma.

Le dualisme normatif ainsi mis en place permet d'assurer l'opposabilité du schéma tout en garantissant son adaptabilité et sa lisibilité sur les documents de nature inférieure. Le choix d'une normativité distincte selon le contenu formel du schéma implique que ceux des documents intégrés dans le SRADDT, pour lesquels un rapport souple ou indicatif existe, verront ce rapport évoluer dans la partie fascicule du schéma.

## ***C - Procédure d'élaboration***

Les principales lignes directrices de la procédure d'élaboration sont les suivantes :

- *conduite de l'élaboration des travaux par le conseil régional ;*

L'élaboration du schéma par la région permettra de conforter le rôle structurant de la région en matière de planification, et de rendre plus lisibles les orientations stratégiques relatives aux grandes politiques publiques.

- *association de l'Etat aux différentes étapes de ces travaux ;*

- *association/concertation, en particulier avec les représentants du bloc communal ;*

Communes et EPCI doivent, par le biais de leurs représentants, participer au processus d'élaboration du schéma ayant des effets prescriptifs sur leurs documents d'urbanisme.

- *choix de la « conférence territoriale de l'action publique » (CTAP) pour assurer la consultation du bloc communal ;*

L'instauration d'une structure *ad hoc* pour la concertation aurait pu être envisagée. Le choix a été de se fonder sur un dispositif existant. A cet égard, les CTAP, de par leurs missions et leur composition, paraissent constituer un cadre adapté.

- *possibilité d'association d'autres entités ;*

Au-delà de l'association et de la consultation obligatoires du représentant de l'Etat dans la région, des conseils généraux des départements intéressés, des EPCI ou syndicats mixtes porteurs de SCOT, des EPCI à fiscalité propre non membres d'un syndicat mixte porteur de SCOT, du conseil économique, social et environnemental régional (CESR), et des chambres consulaires, le conseil régional a la possibilité d'associer et de consulter toute autre organisation.

Cette association / consultation pourra porter sur tout ou partie du projet de schéma. Le conseil régional pourra ainsi procéder à une consultation ciblée sur un de ses chapitres individualisés. Pour le concevoir, il pourra ajuster la phase de recueil des observations et des avis pour l'ouvrir à des entités dont la consultation est prévue dans le cadre de la procédure d'élaboration prévalant pour les schémas correspondants tant qu'ils ne sont pas intégrés dans le SRADDT. Ainsi, pour l'élaboration des orientations et des règles figurant actuellement dans le schéma régional de l'intermodalité, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains pourront être consultées grâce à ce dispositif.

- *consultation pour avis des personnes publiques déjà associées au schéma ;*

L'avis des personnes publiques d'ores et déjà associées au schéma doit être recueilli afin de prendre au mieux en compte leurs propositions de modification.

- *soumission aux procédures d'évaluation environnementale et d'enquête publique ;*

Les obligations résultant de l'évaluation environnementale comprennent la préparation d'un rapport environnemental et la conduite de consultations, notamment du public et du préfet de région en tant qu'autorité compétente en matière d'environnement au sens de l'article R. 121-15 du code de l'urbanisme. La soumission aux procédures d'évaluation environnementale et d'enquête publique permet ainsi d'assurer le respect par le schéma des obligations découlant de la charte de l'environnement relatives à l'élaboration (article 7 de la Charte) et au contenu (respect de la Charte dans son ensemble) du schéma.

- *approbation finale de l'Etat ;*

L'approbation par l'Etat permet de garantir le respect des principes de libre administration des collectivités territoriales et non tutelle d'une collectivité sur une autre. Par souci de bonne administration, le vecteur réglementaire proposé est celui de l'arrêté du préfet de région.

- *évaluation et mise à jour du schéma.*

Il est proposé que le schéma fasse l'objet d'une évaluation dans un délai de 6 ans suivant son approbation afin de permettre de l'adapter aux innovations susceptibles de survenir dans ces domaines de compétences. Il peut aussi, à tout moment, être révisé ou modifié (avec la possibilité d'une procédure simplifiée de modification, sans enquête publique, dans certains cas) si la région l'estime nécessaire.

#### ***D - Dispositif retenu***

Compte tenu de ce qui précède, il est proposé de rénover sensiblement le cadre juridique du SRADDT existant. Son objet sera élargi et son contenu enrichi.

Le SRADDT sera constitué :

- d'un rapport de présentation qui comporte des orientations générales ;
- d'un fascicule comprenant des chapitres thématiques ;
- d'une cartographie de synthèse.

Il se substituera à plusieurs documents sectoriels régionaux listés par le législateur ainsi que, de manière facultative et sur décision du conseil régional, à d'autres documents de ce type dans des domaines contribuant à l'aménagement du territoire.

Le SRADDT sera doté d'une véritable portée normative à l'égard des documents d'urbanisme. Ceux-ci devront être compatibles avec le fascicule comprenant les règles du schéma et devront prendre en compte ses orientations stratégiques et ses objectifs régionaux.

Le SRADDT sera toutefois avant tout un document d'orientation. L'excès de détails, notamment dans sa cartographie, risquerait de le rendre inconstitutionnel, dans la mesure où il apparaîtrait que son contenu empiète sur les compétences des autres collectivités attribuées par le législateur au point de vider celles-ci de toute réalité.

Le SRADDT sera élaboré par le conseil régional, à l'issue d'une concertation importante avec les principaux acteurs institutionnels concernés : l'Etat, les conseils généraux des départements intéressés, les établissements publics mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme intéressés, les EPCI à fiscalité propre intéressés non situés dans le périmètre d'un établissement public mentionné à l'article L. 122-4 du même code, le conseil économique, social et environnemental régional ainsi que les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et de l'artisanat. Le conseil régional aura la possibilité de consulter toute autre organisation sur le projet de schéma, et ainsi d'élaborer les chapitres thématiques du fascicule en ajustant la procédure de consultation. Le public sera également mis en capacité de faire connaître ses observations lors de la procédure d'enquête publique.

Le dispositif du SRADDT ne sera pas applicable dans les régions d'Ile-de-France, de Corse, et à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique, à Mayotte et à La Réunion. Le SRADDT ne se substituera donc pas au SDRIF, aux SAR ou au PADDUC.

#### **4. Evaluation des impacts**

- Impact sur les collectivités territoriales

Les orientations stratégiques et les chapitres thématiques du fascicule du schéma permettront de structurer et d'orienter les démarches des autres collectivités territoriales et groupements présents sur le territoire régional. Il sera possible de se référer à un seul schéma plutôt qu'à une pluralité de documents (le SRCAE, le SRIM et le plan régional de prévention et de gestion des déchets, auxquels le SRADDT se substitue, ainsi que d'autres schémas sectoriels que le conseil régional intégrera dans le SRADDT) opposables à des degrés divers. Les communes et leurs groupements bénéficieront ainsi d'une plus grande lisibilité des orientations pour élaborer les documents d'urbanisme, ce qui limitera les phénomènes de concurrence entre territoires et favorisera la cohérence de l'action publique.

- Impact pour les entreprises

L'unification dans un schéma des orientations stratégiques relatives à l'aménagement du territoire et le renforcement de la coordination entre la région, les services de l'Etat et les autres collectivités territoriales donneront aux entreprises une meilleure lisibilité des dispositifs mis en place (notamment du SRCAE, du SRIM et du plan régional de prévention et de gestion des déchets créé par le présent texte).

- Impact pour les administrations notamment budgétaire

Le schéma ne devrait pas entraîner pour les personnes physiques et morales des coûts financiers significatifs. Au contraire, la rationalisation en un seul schéma intégrateur d'un ensemble de documents cloisonnés et disparates aux procédures longues, complexes et coûteuses (les trois schémas ou plan précités repris dans le SRADDT, avec la possibilité d'intégration d'autres schémas sectoriels) permettra des économies de fonctionnement importantes (mutualisation des effectifs concernés, mutualisation des marchés publics et de l'ingénierie publique et privée sollicitée).

- Impact pour l'environnement

Cette mesure induit des incidences positives puisque le schéma régional participera, du fait de son objet, au développement durable du territoire régional, notamment dans le domaine de la lutte contre la pollution.

## **5. Consultations obligatoires**

Le schéma n'est pas applicable et ne modifie pas le droit applicable en ces matières en Corse, à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique, à Mayotte et à La Réunion, il n'y a pas lieu de consulter les collectivités d'Outre-mer et la collectivité territoriale de Corse.

## **6. Mise en œuvre**

Un arrêté du préfet de région précisera les modalités d'application du dispositif.

Par ailleurs, une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance est prévue pour préciser, dans les dix-huit mois suivant la promulgation de la loi, le contenu du SRADDT. Un temps supplémentaire sera ainsi offert pour expertiser, à la suite de l'examen de ce dispositif par le Parlement, la reprise d'autres schémas de planification dans un chapitre individualisé du SRADDT.

Des dispositions transitoires sont également prévues pour les SRADDT actuellement en vigueur. Ils continueront à s'appliquer jusqu'à la publication de l'arrêté du préfet de région approuvant le SRADDT élaboré selon les modalités prévues par la présente loi.

Si une procédure d'élaboration ou de révision d'un SRADDT est engagée avant la publication de la présente loi, elle sera poursuivie selon les dispositions en vigueur au moment de son engagement.

## **2.1.7. Les déplacements (articles 8, 9, 10 et 11)**

Ce chapitre procède à la clarification des compétences des collectivités publiques tant à travers de nouvelles décentralisations que par le biais de nouvelles répartitions des responsabilités entre les catégories de collectivités territoriales.

### **2.1.7.1. Les transports routiers**

#### **1. Diagnostic**

L'organisation des services de transports routiers non urbains réguliers et à la demande relève de la responsabilité exclusive des départements, des régions ou de l'Etat, selon leur étendue géographique.

Le cadre juridique figure au chapitre 1<sup>er</sup> (« Organisation et exécution des services réguliers et à la demande ») du titre I<sup>er</sup> (« Les transports publics collectifs ») du Livre 1<sup>er</sup> (« Le transport routier de personnes ») de la 3<sup>ème</sup> partie (« Transport routier ») du code des transports.

#### a) Services de transport routier départementaux :

Les services non urbains, réguliers et à la demande, sont organisés par le département (article L. 3111-1 du code des transports), à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national. Ils sont assurés, dans les conditions prévues aux articles L. 1221-1 à L. 1221-11 du même code, par le département ou par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec lui une convention à durée déterminée. Ces services sont inscrits au plan départemental établi et tenu à jour par le département, après avis des communes concernées.

#### b) Services de transport routier régionaux :

Les services réguliers non urbains d'intérêt régional sont organisés par la région (article L. 3111-2 du code des transports). Ils sont inscrits au plan régional établi et tenu à jour par la région, après avis des départements et des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains.

Les services d'intérêt régional sont assurés par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec la région et les départements concernés une convention à durée déterminée dans les conditions prévues aux articles L. 1221-3 à L. 1221-6 du code des transports.

Chaque collectivité est donc juridiquement identifiée comme autorité organisatrice d'un type de transport public. Néanmoins, sur un même périmètre, les compétences de chacune des collectivités sont susceptibles d'interférer les unes avec les autres.

Les interventions conjointes des différents niveaux de collectivité peuvent entraîner les difficultés, notamment en termes d'intermodalité entre les différents réseaux et notamment entre les zones urbaines et rurales, lorsque celles-ci interviennent sans recherche d'une gestion commune.

Afin de pallier cette difficulté, les collectivités sont amenées à rechercher à se regrouper dans des structures de niveau supérieur, ce qui peut parfois induire une certaine complexité dans la mise en œuvre de la compétence. En effet, si juridiquement la compétence de chacune des collectivités en matière de transports est bien identifiée, la réalité est plus complexe,

notamment pour l'articulation des différents modes de transports entre eux, et nécessite le recours fréquent à des structures de type syndicat mixte ou pôle métropolitain, ce qui tend ainsi à multiplier le nombre de structures compétentes au détriment de la lisibilité de l'ensemble.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles introduit un facteur de progrès en confiant aux régions un rôle de chef de file de l'intermodalité et de la complémentarité entre les modes de transports et en prévoyant l'élaboration d'un schéma régional de l'intermodalité afin d'assurer la cohérence des services de transport public et de mobilité offerts aux usagers sur le territoire régional.

## **2. Objectifs poursuivis**

La mesure proposée a pour objet de clarifier la répartition des compétences exercées en matière de transports routiers non urbains, en retenant un seul niveau de collectivité territoriale compétente, à savoir la région.

Ces dispositions ont pour objectif d'optimiser la gestion de ces transports, en réalisant des économies d'échelle et, au-delà des améliorations déjà apportées à travers la loi MAPTAM, de mieux coordonner les politiques de transports sur le territoire régional.

L'organisation des transports routiers non urbains dépasse en effet le cadre d'un seul département. Afin d'assurer leur complémentarité et lisibilité avec les transports urbains, il apparaît donc nécessaire de confier cette compétence à la région, garante de leur mise en cohérence sur le territoire régional.

## **3. Etude des options**

Afin d'assurer davantage de coordination en matière de transports routiers, il est envisagé de confier cette compétence, actuellement exercée par le département, à la région à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Cette mesure s'accompagne d'un transfert des transports scolaires à la région.

Une mesure alternative aurait consisté en un transfert de l'ensemble des transports routiers au département. Cependant, en matière de transports, l'organisation dépassant en règle générale le cadre d'un seul département, il apparaissait plus cohérent et rationnel de confier cette responsabilité aux régions.

## **4. Evaluation des impacts**

"

### **➤ Impacts financiers**

La possibilité d'établir et d'exploiter de nouvelles lignes de transports routiers relèvera de l'exercice des nouvelles compétences des régions. Les décisions qu'elles prendront à cet effet le seront donc au vu de l'ensemble de leurs impacts, notamment financiers.

Le présent projet de loi établit le principe d'une compensation ainsi que ses modalités, qui doivent respecter l'objectif de neutralité du transfert.

Les dépenses que les départements consacrent aux transports (hors transport scolaire et hors Ile-de-France) portent, pour presque 1 milliard d'euros par an, sur l'organisation des transports publics non urbains, à travers soit des lignes régulières classiques (services

réguliers ordinaires ou SRO) soit du transport à la demande (TAD). En fonction du choix retenu par le département, il peut s'agir de compensations financières versées à des opérateurs avec lesquels une convention a été passée ou du budget affecté à une régie de transport<sup>3</sup> ou une société publique locale (SPL)<sup>4</sup>.

Des économies d'échelle sont envisageables, à la fois grâce à une meilleure articulation des modes ferroviaire et routier non urbains, qui relèveront, en application de ces nouvelles dispositions, tous deux du même échelon, et en matière de commande publique à travers des mises en concurrence sur des réseaux éventuellement de taille plus importante. L'organisation des transports au niveau régional, en dehors des agglomérations, permettra en particulier de mettre fin à la situation de concurrence de certains services routiers et ferroviaires sur des trajets identiques.

Le montant de ces économies dépendra cependant des modalités d'harmonisation retenues au niveau régional des politiques tarifaires et d'organisation des services (conventions avec des entreprises de transport, sociétés publiques locales ou régies).

#### ➤ Impact pour les collectivités territoriales

Dans le cadre de la politique de développement des transports collectifs, les services réguliers de transport routier de personnes constituent une alternative aux déplacements en voiture particulière et une offre complémentaire, notamment aux services ferroviaires.

En confiant la compétence à la région, cette mesure permettra de rationaliser l'offre sur l'ensemble du territoire régional en donnant à cette collectivité les moyens d'intervention complémentaires à ceux qu'elle détient déjà en matière de transport ferroviaire régional (de l'ordre de 2,5 Md€ pour les contributions d'exploitation hors compensation des réductions tarifaires).

- Dans les départements et régions d'outre-mer et dans les futures collectivités uniques de Guyane et de Martinique, les adaptations prévues pour les périmètres de transports urbains dans le code des transports sont compatibles avec les modifications introduites par le projet de loi dans le CGCT. Par ailleurs, la succession des collectivités uniques de Guyane et de Martinique dans les attributions précédentes des départements et régions est organisée par l'article 16 de la loi du 27 juillet 2011."
- Mayotte : L'article L. 4437-3 du CGCT exclut ainsi l'application à Mayotte de la liste des dépenses obligatoires de la région prévue par l'article L. 4321-1. Comme les transports scolaires sont actuellement une dépense obligatoire du département, leur organisation a été ajoutée à la liste des dépenses obligatoires spécifiques incombant au département de Mayotte afin de maintenir leur caractère obligatoire pour la collectivité.

## 5. Consultations

---

<sup>3</sup> En 2012, on compte un peu plus d'une douzaine de régies départementales. Dix (Ain, Ardennes, Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Landes, Pas-de-Calais, Pyrénées-Orientales, Haute-Vienne) sont chargées à la fois des transports non urbains et des transports scolaires. Celle d'Ille-et-Vilaine ne s'occupe que des transports non urbains et, enfin, celles du Gard et de la Haute-Marne ne s'occupent que des transports scolaires.

<sup>4</sup> En 2012, on dénombrait 4 SPL en Ardèche, dans les Landes, en Ille-et-Vilaine et dans le Tarn.

S'agissant de ces dispositions, il n'y a pas de consultation obligatoire pour leur mise en œuvre.

## **6. Mise en œuvre**

Ces dispositions entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

### **2.1.7.2. Les transports scolaires**

#### **1. Diagnostic**

Organisés par les collectivités territoriales, les transports scolaires impliquent de multiples acteurs, qui constituent autant de maillons dans la chaîne du transport.

Quatre millions d'enfants empruntent chaque jour les transports scolaires, dont la moitié d'entre eux en zone rurale.

Le terme « transports scolaires » fait référence à la fois aux transports organisés pour les élèves (écoles, collèges et lycées) qui empruntent les lignes régulières ou des circuits spéciaux (autocars) et à l'organisation mise en place pour assurer le transport des élèves et étudiants handicapés. Le service des transports scolaires constitue, à ce titre, un service public administratif dont l'accès est soumis au principe d'égalité.

Les transports scolaires sont les « services réguliers publics routiers créés pour assurer, à titre principal et à l'intention des élèves, la desserte des établissements d'enseignement » (art. R. 213-3 du code de l'éducation).

En revanche, les transports organisés à l'initiative des établissements en relation avec les enseignements ne constituent pas des transports scolaires au sens de l'article R. 213-3 du code de l'éducation, mais des services privés de transport routier non urbain de personnes (art. R. 213-17 du code de l'éducation). Ils sont notamment régis par les dispositions du décret n° 87-242 du 7 avril 1987 relatif à la définition et aux conditions d'exécution des services privés de transport routier non urbain de personnes et n'entrent pas dans le champ de la présente mesure.

#### **- Les autorités compétentes de plein droit**

La responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires est définie aux articles L. 3111-7 à L. 3111-10 du code des transports<sup>5</sup> qui prévoient que hors périmètre urbain, le département est responsable de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires, quel que soit le niveau d'enseignement concerné.

À l'intérieur des périmètres de transports urbains, cette responsabilité est exercée par la commune ou le groupement de communes compétent pour l'organisation des transports urbains.

En cas de création ou de modifications ultérieures d'un périmètre de transports urbains incluant des transports scolaires, le département est tenu de passer une convention avec

---

<sup>5</sup> Ces dispositions figurent dans le code des transports depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n°2010-1307 du 28 octobre 2010 et étaient auparavant inscrites à l'article L. 213-11 du code de l'éducation.

l'autorité organisatrice des transports urbains afin de fixer les conditions du financement du service des transports scolaires dans ce nouveau périmètre.

#### **- Les autorités compétentes par délégation**

La compétence en matière d'organisation des transports scolaires peut être exercée par d'autres personnes morales, publiques ou privées. Le département ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains (commune, groupement de communes) peut, en effet, déléguer tout ou partie de l'organisation des transports scolaires, par voie de convention, à des organisateurs dits secondaires, limitativement énumérés à l'article L. 3111-9 du code des transports :

- communes ;
- établissements publics de coopération intercommunale ;
- syndicats mixtes ;
- établissements d'enseignement ;
- associations de parents d'élèves ;
- associations familiales.

#### **- La spécificité de l'Île-de-France**

La répartition des compétences en matière de transports scolaires évoquée aux points précédents ne s'applique pas à la région Île-de-France, pour laquelle l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires relèvent de la responsabilité du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). Celui-ci peut déléguer ses attributions aux départements de la région Île-de-France, qui peuvent à leur tour déléguer, par convention, tout ou partie de ces attributions à d'autres collectivités territoriales ou d'autres groupements de collectivités, ou à des personnes morales de droit public ou de droit privé (art. L. 3111-14 à L. 3111-16 du code des transports).

Le projet de loi n'envisage pas de modifier l'organisation du transport scolaire en Ile-de-France.

## **2. Objectifs poursuivis**

Les transports scolaires constituent par essence une compétence partagée qui doit être mieux coordonnée, et transférée au niveau régional, afin de renforcer la cohérence de l'organisation.

La clarification de la gouvernance territoriale, en transférant les transports scolaires à la région, est un moyen de garantir un équilibre et une solidarité entre les différents espaces qui structurent le territoire. C'est l'objectif de nombreux rapports, tels que celui de la mission d'information présidée par le député Jean-Luc WARSMANN. Son rapport préconise, pour les transports terrestres, d'attribuer aux régions la compétence d'organiser les transports terrestres routiers et les transports scolaires, bien que les départements aient acquis une compétence pour les infrastructures routières et qu'ils soient chargés d'élaborer un plan départemental des transports, et d'assurer les transports routiers non urbains de voyageurs et les transports scolaires (rapport d'information n° 1153 de l'Assemblée nationale, « Pour un big-bang territorial », octobre 2008, M. Jean-Luc WARSMANN, président, MM. Didier QUENTIN et Jean-Jacques URVOAS, rapporteurs).

Le rapport de la mission sénatoriale présidée par Claude BELOT a repris également les préconisations du rapport WARSMANN sur le fait de confier à la région la coordination de la compétence transports. Il souligne que cette solution aurait pour avantage de favoriser une meilleure coordination des intervenants (rapport d'information n° 264 (2008-2009) de M.

Yves KRATTINGER et Mme Jacqueline GOURAULT, fait au nom de la mission Collectivités territoriale du sénat, déposé le 11 mars 2009).

### **3. Etude des options**

Cette nécessité de coordination est réalisée avec le transfert des transports scolaires à la région.

Elle consiste à prévoir le transfert du département à la région de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2017. Dans le périmètre des transports urbains, les autorités organisatrices ont la possibilité de déléguer l'exercice de leur compétence en matière de transports scolaires à la région. La région et les autorités organisatrices conservent la possibilité de confier en tout ou partie les transports scolaires à des communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves et associations familiales. Par ailleurs, les possibilités de participation financière des collectivités territoriales au transport des collégiens et lycéens relèvent exclusivement de la région.

Le transfert à la région des transports scolaires permettrait de favoriser une meilleure coordination des intervenants et une harmonisation des services rendus pour le transport des élèves.

Cette mesure est complémentaire de celle opérant un transfert des transports routiers à la région.

Une mesure alternative aurait consisté à laisser la compétence transports scolaires au département, dans le cadre notamment d'un transfert de l'ensemble des transports routiers à l'échelon départemental. Cependant, en matière de transports, l'organisation dépassant en règle générale le cadre d'un seul département, il apparaissait plus cohérent et rationnel de confier cette responsabilité aux régions.

### **4. Evaluation des impacts**

L'objectif poursuivi en matière de transport scolaire est d'améliorer la cohérence de l'organisation du transport des élèves sur l'ensemble du territoire national. Il s'agit en effet d'optimiser la gestion de ces transports et d'assurer une meilleure coordination des politiques de transports sur le territoire régional.

Ce transfert vers les régions permettra d'achever le processus de rationalisation de l'action publique en matière de transports en confortant la compétence de la région en ce domaine et affirmant le rôle de coordination et d'appui des régions sur leur territoire.

#### **➤ Impacts financiers**

Les dépenses de transport scolaire couvrent pour l'essentiel le financement de lignes régulières hors des périmètres de transport urbain (PTU) créées pour assurer à titre principal la desserte des établissements d'enseignement des 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> degrés (services à titre principal scolaire ou SATPS), pour environ 1 milliard d'euros par an. Néanmoins, environ 600 M€ par an sont consacrés à la prise en charge des compensations tarifaires versées aux opérateurs de lignes régulières non urbaines classiques (services réguliers ordinaires ou SRO) au titre de l'occupation par des scolaires de places commercialisées à un tarif normal plus élevé.

Les économies dépendront largement des modalités d'harmonisation de la définition des « élèves subventionnés ». En effet, les niveaux de prise en charge des élèves sont très variables selon les départements (quelques-uns pratiquent même la gratuité). Ceux-ci vont généralement au-delà de leurs obligations en participant au financement des titres de transport public engagés par les élèves (en général ceux qu'il est impossible de desservir par les SATPS).

## **5. Consultations**

S'agissant de ces dispositions, il n'y a pas de consultation obligatoire pour leur mise en œuvre.

## **6. Mise en œuvre**

Ces dispositions entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2017.

### **2.1.7.3. Le transfert de la voirie départementale aux régions**

#### **1. Diagnostic**

##### *A – Le transfert de la voirie nationale aux départements en 2004*

En 2004, le réseau routier national (7 500 km d'autoroutes concédées et 30 500 km d'autoroutes non concédées et de routes nationales) était constitué de voies présentant des fonctions et des enjeux forts divers. L'application du principe de subsidiarité impliquait que l'État reste opérateur et gestionnaire d'un réseau routier national lorsque cette fonction permet d'assurer des missions qui ne peuvent être réalisées par les collectivités territoriales : certaines routes nationales assurent la circulation de grand transit, les déplacements entre les métropoles régionales, la desserte des équipements présentant un intérêt économique national ou européen et la desserte équilibrée du territoire.

Le domaine routier national constituant un réseau structurant cohérent, afin de permettre de répondre aux objectifs de décentralisation en permettant une identification plus simple de l'autorité responsable et une meilleure prise en compte des besoins des usagers, il a été décidé de confier aux départements la gestion de toutes les routes ne répondant pas aux critères de définition du domaine public routier national.

En conséquence, l'article 18 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 a transféré une grande partie des routes nationales aux départements, qui géraient déjà un réseau de 360 000 km de routes départementales. Les routes nationales d'intérêt local sont ainsi devenues la propriété des départements.

L'État a conservé la propriété d'environ 12 600 km de routes nationales et autoroutes non concédées. Les routes nationales transférées aux départements représentaient donc un réseau de 18 000 km.

A ce jour, la voirie départementale représente 381 500 km de voirie (hors Mayotte), le personnel concerné 30 000 ETP et les dépenses engagées en 2012 pour le réseau routier départemental ont été de 4,3 Md€, dont 3,150 Md€ pour l'investissement et 1,150 Md€ pour le fonctionnement.

## ***B – Le transfert de 2004 n’a pas eu tous les avantages escomptés***

Dans son rapport public annuel de 2012, la Cour des comptes a souligné que la décentralisation routière n’a engendré des économies ni pour l’Etat, ni pour les départements ; elle a également souligné un déficit de réflexion stratégique dans la politique routière menée par la majorité des départements.

Ceci doit conduire à réfléchir à une nouvelle évolution en matière de voirie locale.

## **2. Objectifs poursuivis**

### ***A - Consacrer la région comme un échelon renforcé en matière de transport***

En l’état actuel des textes, plusieurs schémas ayant une assise territoriale régionale en matière de transport sont élaborés par le conseil régional :

- Le schéma régional des infrastructures de transport (SRIT) est élaboré, en application des articles L. 1213-1 et suivants du code des transports, par la région en association avec l’Etat, dans le respect des compétences des départements et en concertation avec les communes et leurs groupements, afin de rendre plus efficace l’utilisation des réseaux et équipements existants, favoriser la complémentarité entre les modes de transports et entre les opérateurs.

- Le schéma régional de l’intermodalité (SRI), prévu par l’article L. 1213-3-1 du code des transports issu de l’article 6 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles*, est élaboré par la région. Il assure la cohérence des services de transport public et de mobilité offerts aux usagers sur le territoire régional dans l’objectif d’une complémentarité des services et des réseaux, dans le respect des compétences de chacune des autorités organisatrices de transport du territoire. En outre, il définit les principes guidant l’articulation entre les différents modes de déplacement et prévoit les mesures de nature à assurer une information des usagers sur l’ensemble de l’offre de transports, à permettre la mise en place de tarifs donnant accès à plusieurs modes de transport et la distribution des billets correspondants.

Par ailleurs, en sus des schémas qu’elle porte, la région exerce des compétences présentant des enjeux importants en matière de transport puisqu’elle organise des services de transport routier non urbain des personnes (indépendamment de ses compétences en matière de transports ferroviaires).

Or, paradoxalement, la région ne dispose pas d’un domaine public routier propre, contrairement aux autres principales catégories de collectivités territoriales, puisqu’ainsi que le précise l’article L.111-1-1 du code de la voirie routière, « *Le domaine public routier comprend l’ensemble des biens du domaine public de l’Etat, des départements et des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l’exception des voies ferrées* ».

Compte tenu du lien fort qui existe entre la mission d’organisation des transports confiée à la région et celle de gestion et de développement de la voirie, il apparaît cohérent de permettre à la région de disposer d’un domaine public routier propre qu’elle pourra entretenir et développer eu égard à ses orientations et actions en matière de transport, et, de manière plus globale, à sa politique d’aménagement du territoire.

En tout état de cause, l’échelon régional permet de bien appréhender les relations entre les territoires et les déplacements domicile-travail et il constitue également l’échelon structurant

auquel sont conçus les projets d'infrastructures et de desserte des transports collectifs qui jouent un rôle fondamental dans l'aménagement du territoire. Dans un souci de cohérence, il convient de faire coïncider ces démarches sur le même périmètre territorial.

### ***B – Renforcer la coordination stratégique au plan routier tout en évitant un empilement des compétences***

Dans son rapport public annuel de 2012, la Cour des comptes avait souligné que malgré l'ampleur relativement limitée des 18 000 km transférés en 2004 par rapport aux 55 000 km transférés en 1972, la décentralisation n'a pas conduit les départements à élaborer des stratégies routières novatrices. Dans leur très grande majorité, ils ont privilégié l'entretien du réseau et la remise à niveau du réseau transféré plutôt que la création d'itinéraires nouveaux. Plus fondamentalement, fin 2009, peu de départements disposaient d'un document stratégique exposant la politique départementale routière et un tiers des départements ne disposaient pas encore d'une programmation pluriannuelle routière validée par l'assemblée départementale.

Ce manque de coordination stratégique apparaît aujourd'hui constituer un handicap évident dans un contexte de rationalisation de l'action publique locale et doit conduire à privilégier un niveau plus élevé permettant cette coordination.

Il est donc nécessaire de renforcer la coordination stratégique qui fait défaut aujourd'hui et qui à l'évidence ne peut être assurée qu'au niveau régional. C'est la raison pour laquelle il est proposé de créer un domaine public routier régional par transfert du domaine public routier départemental.

Cette évolution permettra d'assurer la coordination et la réflexion stratégiques nécessaires sans pour autant créer un échelon supplémentaire en matière de domaine public routier qui n'aurait pas de sens dans la mesure où l'exigence de simplification constitue un impératif au plan institutionnel.

### **3. Etude des options**

#### 1) Le niveau du transfert de la compétence

Dès lors qu'il est nécessaire d'améliorer la gestion de la voirie routière actuellement dévolue au département dans le cadre d'une coordination stratégique et qu'à l'évidence, un processus de recentralisation de la voirie vers l'Etat irait à l'encontre du processus de décentralisation engagé et serait peu justifié, au regard des motifs pertinents qui, en 2004, ont fondé le transfert d'une grande partie des routes nationales aux départements, le seul échelon pertinent correspondant aussi bien à l'exigence d'une certaine proximité qu'à celle de rationalisation et de coordination est l'échelon régional.

Un transfert global de la voirie départementale au niveau intercommunal n'est pas davantage souhaitable que l'option d'une recentralisation évoquée ci-dessus. Il pourrait en effet conduire à une parcellisation et à un émiettement de la compétence de gestion de la voirie alors que le manque de coordination stratégique en matière de politique publique routière avait été souligné par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2012, ainsi que cela a déjà été précisé. Au-delà, le niveau intercommunal, à l'exception de ses entités les plus intégrées, n'est à l'évidence pas structuré pour assumer une telle charge sur le territoire national.

#### 2) Le contenu du transfert de la compétence

Afin de maintenir la cohérence de la gestion du domaine transféré, c'est bien évidemment l'ensemble de la compétence qui est transférée et non une partie, que ce soit au plan géographique (l'ensemble du domaine routier départemental est transféré à la région) ou au plan fonctionnel, sans distinguer l'investissement et le fonctionnement.

### 3) Le dispositif retenu

Les dispositions de l'article 9 du projet de loi procèdent à la suppression de l'attribution au département de la compétence en matière de gestion de la voirie. En conséquence, sont également supprimés les mesures de publication des délibérations du conseil général relatives au droit de voirie, de stationnement, de déclassement et d'alignement des voies départementales, les pouvoirs de police spéciale du président du conseil général en matière de circulation sur le domaine public routier départemental, l'obligation d'inscrire les dépenses d'entretien et construction de la voirie départementale parmi la liste des dépenses obligatoires, ainsi que la possibilité pour le département de percevoir des recettes tirées du produit du droit de péage des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département.

Corrélativement, les dispositions supprimées sont rétablies au bénéfice de la région ou de son président.

D'autres dispositions sont nécessaires pour ajuster, en conséquence de ce transfert, le régime applicable aux communes (exercice du pouvoir de police spéciale du maire en matière de circulation sur les routes régionales situées en agglomération et dans les communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val de Marne) ainsi qu'aux communautés urbaines et communautés d'agglomération (possibilité de délégation à ces EPCI à fiscalité propre de la gestion des routes classées précédemment dans le domaine public routier départemental et désormais régional). Les métropoles de droit commun exerceront quant à elles, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, la compétence de gestion de la voirie classée dans le domaine public régional située sur leur territoire, laquelle voirie sera en conséquence, à la date précitée, transférée dans leur domaine public routier. Seule la métropole du Grand Paris ne sera pas concernée par ce dispositif.

Une disposition spécifique est prévue pour attribuer expressément à la métropole de Lyon la compétence de gestion de la voirie départementale située sur son territoire, en cohérence avec l'article L.3651-2 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 26 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, qui prévoit le transfert de cette voirie dans le domaine public routier de la métropole début 2016.

## 4. Evaluation des impacts

- Impact sur les collectivités territoriales

La dévolution à la région d'une compétence nouvelle en matière de voirie routière ira dans le sens d'un renforcement des compétences actuelles de la région en matière de transports puisque la région, ainsi que cela a déjà été précisé, est déjà compétente pour élaborer le schéma régional des infrastructures de transport (SRIT) et le schéma régional de l'intermodalité (SRIM), et qu'elle exerce des compétences présentant d'autres enjeux importants en matière de transport puisque la région organise des services de transport routier non urbain des personnes.

Cette meilleure synergie au niveau régional permettra à la région de mettre en œuvre directement la politique définie sur son propre réseau de transport mais également de mieux structurer et d'orienter les démarches des autres collectivités territoriales et groupements présents sur le territoire régional et compétents en matière de voirie, ce qui favorisera la cohérence de l'action publique et permettra d'améliorer l'offre de déplacements.

- Impact pour les entreprises

La coordination de la politique d'investissement et de la gestion en matière routière au niveau régional, en lieu et place du niveau départemental, s'effectuera à un niveau plus global et stratégique qu'aujourd'hui, ce qui donnera aux entreprises une meilleure lisibilité des dispositifs mis en place.

- Impact, notamment budgétaire, pour les administrations

Le transfert de compétence en matière de routes à la région, en lieu et place du département, se traduira par une coordination stratégique qui permettra non seulement des investissements plus ciblés mais également des économies de fonctionnement importantes en matière d'entretien (mutualisation des effectifs concernés, mutualisation des marchés publics et de l'ingénierie publique et privée sollicitée).

- Impact pour l'environnement

Le transfert de la compétence en matière de routes à la région, en lieu et place du département, permettra d'intégrer, à un niveau plus global, les préoccupations relatives au développement durable et à la protection de l'environnement et donc permettra des investissements routiers plus économes dans la consommation de l'espace.

## **5. Consultations obligatoires**

Les présentes dispositions sont applicables en Corse, à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique, à Mayotte et à La Réunion, sans spécificité particulière ; il n'y a donc pas lieu de consulter la collectivité territoriale de Corse et les collectivités d'Outre-mer.

## **6. Mise en œuvre**

Il est prévu que les modifications affectant les différents codes concernés (code général des collectivités territoriales, code de la voirie routière, code de la route, code rural et de la pêche maritime) entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017, échéance retenue dans le dispositif transitoire organisant le transfert en pleine propriété aux régions des routes classées dans le domaine public routier départemental. Ce dispositif s'inspire de celui mis en place dans la loi n°2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* pour opérer le transfert de routes nationales dans le domaine public routier du département. Ce transfert est gratuit ; il portera sur les routes classées dans le domaine public routier des départements, ainsi que sur les infrastructures routières en cours de réalisation par le département à la date du transfert. En revanche, les terrains acquis par les départements en vue de l'aménagement des routes transférées sont cédés aux régions, cette cession pouvant alors s'effectuer à titre gratuit ou onéreux.

### **2.1.7.4. Le transfert des aérodromes aux régions**

#### **1. Diagnostic**

a) Etat des lieux

Jusqu'en 2004, l'État détenait encore la responsabilité juridique du développement, de l'aménagement et de l'exploitation d'environ 150 aérodromes de toute taille de vocation locale ou régionale, alors même que le code de l'aviation civile reconnaissait de longue date la possibilité pour toute collectivité de créer un aéroport, en vue d'une ouverture à la circulation aérienne publique sous la seule réserve de la signature d'une convention avec l'État précisant les obligations de service public s'imposant à l'aérodrome concerné.

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a permis le transfert de ces 150 aérodromes au profit de collectivités territoriales ou de leurs groupements.

Le décret n°2005-1070 du 24 août 2005 a exclu du transfert les aéroports civils d'intérêt national appartenant à l'Etat. La circulaire n°2005-31 du 11 mai 2005 relative à la mise en œuvre des transferts de compétences et de patrimoine a explicité le cadre juridique dans lequel s'est inscrite cette décentralisation.

Au terme de cette décentralisation, sont restés de la compétence de l'Etat:

- les aéroports de Paris ;
- l'aérodrome franco-suisse de Bâle-Mulhouse ;
- les aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron, Marseille-Provence, Aix-les-Milles et Marignane-Berre, Toulouse-Blagnac et Toulouse-Francazal, Bordeaux-Mérignac, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir (et futur aéroport de Nantes-Notre-Dame-des-Landes), Montpellier-Méditerranée, Strasbourg-Entzheim ;
- l'aérodrome de Nîmes ;
- les aéroports de La Réunion-Roland Garros, Martinique-Aimé-Césaire, Pointe-à-Pitre-Le-Raizet, Cayenne-Félix Eboué, Dzaoudzi-Pamandzi, Nouméa-La-Tontouta, Wallis-Hihifo, Saint-Pierre-Pointe-Blanche, Tahiti-Faa'a, Bora-Bora, Raiatea, Rangiroa ;
- des aéroports à affectation principale militaire sur lesquels existe une zone civile tels que Hyères-le Palyvestre, Lorient-Lann-Bihoué, Tours-Val de Loire et Dijon-Longvic.

b) Nécessité

Une décentralisation complémentaire du secteur aéroportuaire apparaît souhaitable, car susceptible d'améliorer l'efficacité de ce service public essentiel à un aménagement équilibré du territoire national.

En effet, parmi les aéroports restant de la compétence de l'Etat à l'issue de la mise en œuvre de la loi de décentralisation de 2004, certains aéroports affichent cumulativement des chiffres de trafic proches d'aéroports décentralisés et une part de trafic à l'international faible au regard des autres aéroports d'intérêt national.

A titre d'illustration, l'aéroport de Beauvais-Tillé, de la compétence du syndicat mixte du même nom, a accueilli près de 4 millions de passagers en 2013. L'aéroport de Lille-Lesquin, de la compétence du Syndicat Mixte des Aéroports de Lille et Merville, a quant à lui accueilli 1,7 million de passagers la même année. En 2013, les aéroports de Montpellier et Strasbourg ont cumulativement des chiffres de trafic inférieurs aux précédents et des parts de trafic à l'international faibles au regard des autres aéroports de la compétence de l'Etat.

Ainsi, certains aéroports d'Etat revêtent-ils une vocation davantage à caractère régional ou local, la décentralisation engagée en 2004 pourrait leur être étendue si les collectivités locales susceptibles d'en bénéficier le souhaitent.

L'Etat garderait *in fine* la compétence des aérodromes jouant un rôle structurant pour garantir la desserte aérienne, notamment internationale, du territoire, ceux sur lesquels sont implantées des entreprises qui représentent des intérêts essentiels en matière économique ou stratégique, ainsi que ceux essentiels, dans les départements d'outre-mer, pour la continuité territoriale.

S'agissant des collectivités d'outre-mer, l'Etat ne souhaite pas entamer un transfert des aérodromes dont il a la compétence, également pour des raisons de continuité territoriale. Ceux situés sur le territoire d'une collectivité à laquelle le projet de loi sera applicable devront ainsi être mentionnés dans le décret fixant les aérodromes d'intérêt national.

Enfin, la restructuration entamée par le ministère de la Défense pourra entraîner la fermeture de certaines bases militaires pouvant accueillir du trafic civil sans présenter d'intérêt national. Des collectivités locales pourraient être intéressées par le transfert de ces aérodromes devenus civils.

## **2. Objectifs poursuivis**

L'objectif est qu'à terme l'Etat ne reste compétent que pour créer, aménager, entretenir et gérer les aérodromes d'intérêt national, ainsi que des aérodromes principalement utilisés pour les besoins de la défense nationale.

Compte tenu du caractère évolutif des aérodromes précités, s'agissant notamment des aérodromes militaires qui seront affectés par les restructurations du ministère de la Défense, l'objectif est de rouvrir une possibilité pérenne de transférer, au cas par cas, les aérodromes pour lesquels il est plus approprié de conférer la compétence à des collectivités territoriales.

Cela pourrait être le cas, par exemple, pour les aérodromes de Dijon – après le retrait programmé en juin 2014 des activités militaires –, de Montpellier, Nîmes ou Strasbourg. Dans un premier temps, pourront être transférés les aérodromes qui ne figurent pas dans le décret listant les aérodromes d'intérêt national pris en application de l'article L. 6311-1 du code des transports modifié par le présent projet de loi, et qui ne sont pas militaires. Ultérieurement, un aérodrome pourra être transféré à tout moment, dès lors qu'il perd son caractère d'intérêt national après avoir été retiré du décret précité, ou qu'il perd son caractère militaire sans par ailleurs être ajouté dans ce décret.

Le projet de loi présenté met à jour l'article L. 6311-1 du code des transports, afin d'ouvrir cette possibilité pérenne de transfert, sur la base du volontariat des collectivités intéressées, en excluant la possibilité d'un transfert unilatéral de l'Etat, tel que prévu par la loi n°2004-809 du 13 août 2004. Les modalités de ces transferts seront précisées dans un décret en Conseil d'Etat, détaillant notamment les modalités de sélection et de désignation du bénéficiaire du transfert lorsqu'il y a plusieurs demandes.

Ce projet de loi devrait ainsi permettre de décentraliser un nombre limité d'aéroports, mais devrait permettre de donner une cohérence d'ensemble aux aéroports restant de la compétence de l'Etat et de parfaire la compétence des collectivités locales sur les aérodromes à vocation régionale ou locale, processus engagé par la loi de décentralisation de 2004.

Par ailleurs, afin d'éviter que l'Etat ne se retrouve dans la situation paradoxale où il deviendrait concessionnaire d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités

territoriales, le transfert d'un aérodrome n'est pas possible tant que l'Etat détient une part du capital du concessionnaire de cet aérodrome. En pratique, cela signifie qu'un aérodrome exploité par une société aéroportuaire en application de l'article L. 6322-2 du code des transports ne pourra être transféré avant que l'Etat n'ait vendu le cas échéant ses parts du capital de la société.

### **3. Evaluation des impacts**

#### a) Impact en termes d'organisation administrative

- Concernant le ministère chargé de l'aviation civile :

Au fur et à mesure que des aérodromes perdront leur caractère militaire et d'intérêt national, le ministère chargé de l'aviation civile ne sera plus l'autorité concédante des aéroports transférés.

Pour autant, les autres missions assurées par la DGAC restent inchangées. La Direction des services de la navigation aérienne continuera à assurer le service de contrôle de la circulation aérienne sur les aéroports où elle est présente. La Direction de la sécurité de l'aviation civile continuera également d'exercer ses missions de surveillance en matière de sécurité, de sûreté et d'environnement sur ces aérodromes.

- Concernant les autres services de l'Etat :

Seront exclues du transfert les emprises et installations nécessaires pour les besoins de la défense nationale, de la sécurité de la circulation aérienne, de la météorologie et de la sécurité civile.

Une convention sera conclue entre l'Etat et le bénéficiaire du transfert précisant notamment les conditions dans lesquelles les installations concédées nécessaires aux missions des services de l'Etat sur l'aérodrome leur seront mises à disposition gratuitement (cas des services de navigation aérienne et de la météorologie) ou à due concurrence des coûts directement supportés par l'exploitant.

#### b) Impact sur les collectivités territoriales

Le processus de décentralisation est ouvert à toute collectivité ou groupement de collectivités intéressées, sur la base du volontariat. Pour les éventuels cas où des candidatures concurrentes seraient présentées pour un même aérodrome, il sera prévu dans un décret qu'une procédure de concertation entre les candidats sera menée par le préfet de région et que celui-ci décide de l'attributaire, en tenant compte des caractéristiques de l'aérodrome, notamment de son trafic et de sa zone de chalandise, ainsi que des enjeux économiques et d'aménagement du territoire.

La collectivité ou le groupement bénéficiaire du transfert succèdera à l'Etat dans l'ensemble des droits et obligations à l'égard des tiers, en reprenant notamment le concessionnaire en place sur l'aéroport. S'agissant des contrats avec les concessionnaires des aérodromes concernés par un transfert, des dispositions législatives permettant des prolongations transitoires dans l'hypothèse où ces contrats arriveraient à terme peu avant ou peu après un transfert ne seront pas nécessaires dans la mesure où, d'une part, les concessionnaires des aérodromes potentiellement concernés à court et moyen termes ont des contrats dont l'échéance est postérieure à 2020 et, d'autre part, pourront être invoquées le cas échéant les

dispositions de l'article 40 de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 permettant de prolonger les délégations de service public « pour des motifs d'intérêt général, la durée de la prolongation ne pouvant alors excéder un an ».

La décentralisation complémentaire qui est l'objet de la présente disposition n'a pas vocation à intéresser des aérodromes de collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, ni de la Nouvelle-Calédonie. En conséquence, la disposition ne prévoit pas de mention d'application dans les collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative.

Ainsi, le projet de loi ne sera pas applicable en Polynésie-Française, où l'Etat est compétent sur les aérodromes de Tahiti Faa'a, Bora Bora, Raiatea et Rangiroa.

Ce raisonnement est transposable en Nouvelle-Calédonie, où l'Etat est compétent sur l'aérodrome de Nouméa-la Tontouta, et ce alors même que l'article 6-2 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoit que sont applicables de plein droit et sans mention expresse en Nouvelle-Calédonie, les dispositions législatives et réglementaires qui sont relatives au domaine public de l'Etat régies par l'article 74 de la Constitution.

S'agissant enfin des collectivités d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna, l'Etat est propriétaire et compétent respectivement sur l'aérodrome de Saint-Pierre Pointe-Blanche et celui de Wallis Hihifo qu'il exploite par ailleurs en régie directe. Pour le premier, le présent projet de loi sera applicable sans mention expresse, et à ce titre l'aérodrome de Saint-Pierre Pointe-Blanche sera mentionné dans le décret pris en application de l'article L. 6311-1 du code des transports, qui liste les aérodromes d'intérêt national. Pour le second, le projet de loi ne sera pas applicable en l'absence de mention expresse à cette fin.

L'Etat n'est pas propriétaire ou compétent sur des aérodromes situés dans les autres collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution.

#### c) Impact sur les finances publiques

Le transfert des biens de l'aérodrome appartenant à l'Etat s'opère à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire, à l'instar des transferts mis en œuvre par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

Les compensations financières d'exploitation et d'investissement qui accompagneront le transfert suivront les règles de droit commun en matière de décentralisation, notamment la réunion de la commission consultative d'évaluation des charges. En l'occurrence, le droit à compensation des charges d'investissement assumées par l'Etat est égal à la moyenne des dépenses constatées sur une période de 5 ans précédant le transfert de compétence. Le droit à compensation des charges de fonctionnement est égal à la moyenne des dépenses sur une période de 3 ans.

#### **4. Mise en oeuvre**

Le dispositif ainsi mis en place permet une mise en œuvre progressive du transfert de certains aérodromes, dès lors qu'ils ne revêtiront plus un caractère d'intérêt national et seront alors retirés du décret listant les aérodromes correspondants ou qu'ils perdront leur caractère militaire. Il n'est pas limité dans sa durée d'application.

A noter qu'on entend par aéroport militaire un aéroport affecté, au sens de l'article R. 211-6 du code de l'aviation civile, à titre principal au ministre chargé de la Défense.

Sur le modèle du décret n° 2005-1070 du 24 août 2005, un décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre chargé de l'aviation civile, listera les aéroports d'intérêt national en application de l'article L. 6311-1 du code des transports tel que modifié par la présente loi.

Par ailleurs, un décret en Conseil d'Etat sera pris pour préciser les modalités de mise en œuvre du transfert des aéroports qui ne sont pas inscrits sur la liste mentionnée à l'article L. 6311-1 du code des transports ou qui ne sont plus nécessaires à l'exercice des missions de l'Etat.

### **2.1.7.5 Le transfert des ports maritimes et intérieurs**

#### **1. Diagnostic**

En matière de gestion des ports, la loi n° 2004-809 a opéré un transfert des ports non autonomes relevant de l'Etat aux collectivités et leurs groupements, modifiant le paysage institutionnel en matière de gouvernance des ports.

##### ***1.1. Les ports relevant de la compétence de l'Etat :***

L'Etat détient les compétences relatives à la création, l'aménagement et l'exploitation des ports autonomes et des grands ports maritimes (article L.5311-1 du code des transports), ainsi que les ports de Saint Pierre-et-Miquelon et de Port-Cros ;

Les grands ports maritimes sont des établissements publics de l'Etat, installés sur de vastes sites portuaires. Ils ont vocation à exercer leurs activités à l'intérieur d'un périmètre géographique propre. Ils traitent plus de 80 % du trafic maritime de marchandises.

En métropole, on dénombre sept grands ports maritimes : Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes St-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux et Marseille.

Dans les départements d'outre-mer, il existe quatre grands ports maritimes : Degrad des Cannes (971), Fort-de-France (972), Guadeloupe (973) et Port-Réunion (974).

Enfin, il existe également deux ports autonomes fluviaux, que sont Paris et Strasbourg.

##### ***1.2. Les ports décentralisés***

Depuis la fin du transfert des ports non autonomes relevant de l'Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2007, on dénombre plus de 500 ports décentralisés. Il s'agit majoritairement de ports de plaisance mais également pour certains d'entre eux d'importants ports de pêche ou de commerce.

Les collectivités territoriales exercent les compétences suivantes :

- **les régions** sont compétentes pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce. Elles sont également compétentes pour aménager et exploiter les ports de pêche qui lui sont transférés (article L.5314-1 du code des transports). Aux termes de l'article L.5314-3, certains ports maritimes départementaux peuvent également être transférés sur demande du département aux régions ;
- **les départements** sont compétents pour la création, l'aménagement et l'exploitation des ports maritimes de pêche. Ils sont également responsables de l'aménagement et de l'exploitation des ports de commerce qui lui sont transférés (article L.5314-2 du code précité). A la demande d'une commune ou d'une

communauté de communes, ils peuvent être amenés à créer, aménager et exploiter un port maritime de plaisance (article L.5314-4). Enfin, les départements peuvent se voir confier la gestion des ports intérieurs transférés par l'Etat ;

- **les communes et leurs groupements** sont compétents pour la création, l'aménagement et l'exploitation des ports de plaisance (article L.5314-4) ainsi que pour l'aménagement et l'exploitation des ports maritimes de commerce et de pêche qui leur ont été transférés par l'Etat. Ils sont également compétents pour la création, l'aménagement et l'exploitation des ports intérieurs dont ils sont devenus propriétaires à la suite d'un transfert par l'Etat.

A noter que la création des métropoles a pour effet de transférer de plein droit à leur profit les compétences des communes qui en sont membres, en matière de création, d'aménagement et de gestion portuaires (articles L.5712-1 et 2 du code général des collectivités territoriales).

- **un syndicat mixte** peut 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 (alinéa 4 de l'article L.5314-4).

Force est de constater qu'il existe actuellement une multiplicité des acteurs locaux intervenant en matière de gestion des ports, qui complexifie le dispositif.

En outre, si les vagues successives de décentralisation ont entraîné un transfert d'un nombre important des ports aux collectivités territoriales et à leurs groupements, l'Etat conserve un pouvoir discrétionnaire pour désigner les collectivités bénéficiaires du transfert de compétences. C'est ainsi que les ports de commerce de Nice et de Toulon ont été respectivement transférés au département des Alpes-Maritimes et du Var.

Par ailleurs, la répartition des compétences entre collectivités territoriales n'est pas toujours aisée à opérer sur le terrain, la distinction entre les qualifications de ports de commerce, de pêche et de plaisance étant parfois difficile à identifier. Par exemple, la configuration des lieux et l'aménagement d'installations pour la plaisance sur un site distinct, mais voisin de celui réservé au stationnement des navires de commerce et de pêche, soulèvent parfois des conflits entre un département et une commune pour l'attribution des compétences en vue de la gestion des installations portuaires<sup>6</sup>.

Dans ces conditions, il apparaît difficile d'identifier les compétences exercées par chaque niveau de collectivité en matière de gestion des ports décentralisés.

## 2. Objectifs poursuivis

La mesure proposée a pour objet de clarifier la répartition des compétences exercées en matière de gestion des ports décentralisés (maritimes ou fluviaux), en retenant deux niveaux de collectivités territoriales compétentes, à savoir la région ou les communes et leurs groupements. Dans cette optique, elle met en œuvre le transfert des ports relevant du département aux autres niveaux de collectivités territoriales.

Ces dispositions ont également pour objectif d'optimiser la gestion de ces ports, en confiant au niveau de collectivité adéquat cette compétence.

---

<sup>6</sup> C'est ainsi qu'il a été jugé que les ouvrages réservés à une flottille de pêche, situés à proximité de pontons destinés à l'amarrage de navires de petite plaisance, formant un ensemble desservi par un chenal commun, constituaient un port unique affecté à la pêche et à la plaisance relevant de la compétence du département (CE, 19 avr. 1989, Commune Saint-Gilles-Croix-de-Vie, req.N°74358).

S'agissant des ports maritimes, la France est en effet l'un des pays qui dispose des plus grandes zones économiques maritimes du monde. Or, selon un rapport d'information de 2011 du sénateur Charles Revet portant sur la réforme portuaire<sup>7</sup>, elle se classe actuellement en trentième position, alors que dans les années 1980 elle se situait en quatrième ou cinquième position au niveau de sa flotte de commerce.

Il s'agit ainsi de donner aux ports français les moyens de faire face aux enjeux de compétitivité économique et aux défis fonciers d'aménagement.

Seraient ainsi concernés par le transfert environ 272 ports dont l'autorité portuaire est le département. Parmi eux, on dénombre :

- 40 ports dont le domaine a été transféré en pleine propriété au département ;
- 232 ports départementaux qui relèvent de la propriété de l'Etat.

### **3. Etude des options**

Afin d'assurer une plus grande cohérence dans la gestion des ports, il est envisagé de transférer à la région ou au bloc communal la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports appartenant au département.

Une mesure alternative aurait été de mettre un terme à la compétence partagée des collectivités territoriales en matière de gestion des ports en transférant l'ensemble des ports à un seul niveau de collectivité, tel que celui de la région. Il est toutefois difficile d'identifier un seul échelon pertinent pour la gestion des ports, les ports français n'ayant pas tous un rayonnement à l'échelle régionale.

Il apparaissait donc plus cohérent et rationnel de confier cette responsabilité au cas par cas et de laisser aux collectivités la possibilité de demander leur transfert. Dans la même optique, il a été jugé opportun de permettre au bénéficiaire du transfert d'adhérer aux syndicats mixtes de gestion des ports existants en créant un mécanisme de représentation-substitution du nouveau bénéficiaire au sein de cette structure.

La procédure prévoit néanmoins la possibilité pour le préfet de région d'arbitrer entre les demandes émanant des différents niveaux de collectivités territoriales (à l'issue d'une concertation entre collectivités et groupement intéressés dont il fixe la durée), notamment en fonction de critères économiques.

### **4. Evaluation des impacts**

#### **➤ Impacts financiers**

La possibilité d'établir, d'aménager et d'exploiter les ports ne relèvera plus du département et sera transféré aux autres niveaux de collectivités territoriales. Pour l'exercice de leurs nouvelles compétences, les dépendances du domaine public leur sont transférées à titre gratuit.

Le présent projet de loi établit néanmoins le principe d'une compensation ainsi que ses modalités, qui doivent respecter l'objectif de neutralité du transfert.

---

<sup>7</sup> Rapport d'information n°728 du 6 juillet 2011 fait au nom du groupe de travail sur la réforme portuaire de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire par M. Charles REVET, Sénateur.

Ainsi, le V de l'article 37 prévoit que les modalités financières des transferts de charges du département à une autre collectivité (ce qui est le cas en l'espèce pour le transfert des ports) sont fixées par arrêté préfectoral après consultation de la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées. Il prévoit également que les compensations financières allouées par le département à la collectivité bénéficiaire d'un transfert doivent être équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par le département au titre des compétences qui seront transférées en vertu de cette nouvelle loi (transposition au cas des transferts entre collectivités du principe de la neutralité financière des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités, appréciée à la date du transfert).

Une première estimation des dépenses des départements figure dans les comptes administratifs 2012 des départements, où il est indiqué un montant de dépenses des infrastructures fluviales, maritimes et portuaires de 4 854 M€ dont 113 M€ qu'on pourrait estimer consacrés à la seule compétence « ports ». Les compensations versées par les départements aux collectivités nouvellement bénéficiaires du transfert des ports départementaux pourraient donc avoisiner ce montant.

S'agissant de la dotation générale de décentralisation relative aux ports, elle restera versée aux départements, conformément aux dispositions du dernier alinéa du V de l'article 37.

#### ➤ Impact pour les administrations

Des économies d'échelle sont envisageables, notamment grâce à une meilleure articulation des transports terrestres et maritimes dont la gestion est, en application des dispositions du présent projet de loi, rationalisée et transférée à deux échelons de collectivités territoriales au lieu de trois. En matière de commande publique, des mises en concurrence sur des réseaux éventuellement de taille plus importante pourraient également favoriser des économies similaires.

Le montant de ces économies dépendra cependant des modalités d'harmonisation retenues au niveau de l'organisation des services.

#### ➤ Impact pour les entreprises

Le regroupement de la gestion des ports autour de deux niveaux de collectivités est gage de lisibilité et de simplification administrative pour les entreprises françaises et étrangères.

### **5. Mise en œuvre de la réforme**

Les dispositions entrent en vigueur dès la publication de la loi et selon une procédure de transfert intervenant au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

### **6. Consultations**

S'agissant de ces dispositions, il n'y a pas de consultation obligatoire pour leur mise en œuvre.

## 2.1.8. Le transfert des collèges (article 12)

### 1. Diagnostic

Les premières lois de décentralisation du 2 mars 1982, 7 janvier 1983, 22 juillet 1983 et 25 janvier 1985 ont attribué aux départements et aux régions des compétences significatives en matière éducative, notamment la gestion des collèges et des lycées dont la propriété est mise à leur disposition. La loi n°2014-809 du 13 août 2014 relative aux libertés et aux responsabilités locales a renforcé ces compétences en leur transférant la propriété de ces établissements, l'accueil, l'hébergement, la restauration, l'entretien général et technique ainsi que le recrutement et la gestion des agents en charge de ces missions.

On recense, en 2013, 7 051 collèges<sup>8</sup> (5274 collèges publics et 1777 collèges privés) accueillant 3 330 300 collégiens. La gestion des collèges fait l'objet d'une compensation financière de l'Etat au moyen d'une dotation spécifique. La dotation départementale d'équipement des collèges s'élève en 2013 à 326 M€<sup>9</sup>. Les dépenses des départements consacrées aux collèges s'élevaient à 3 485 M€ en 2003<sup>10</sup> et atteignent 4 371,3 M€ en 2013, ce qui représente une augmentation de 25,5 % (soit 0,88 M€) en 10 ans. Pour l'année 2013, les départements de métropole et d'outre-mer prévoyaient de consacrer 4 371,3 M€<sup>11</sup> aux collèges (dont 2 235 M€ de dépenses de fonctionnement et 2 136,3 M€ de dépenses d'investissement).

S'agissant des personnels techniciens, ouvriers et de service affectés dans les collèges, 39 823 équivalents temps plein<sup>12</sup> correspondent à des emplois effectivement occupés en départements par des agents titulaires. Les régions exercent des compétences identiques pour les lycées (fonctionnement et investissement, accueil, hébergement, restauration, entretien général et technique, gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service).

La répartition des compétences entre les départements et les régions conduit deux niveaux de collectivités locales à exercer des compétences similaires alors que la rationalisation des compétences inciterait à rassembler ces compétences auprès d'une seule autorité. La Cour des comptes a fait valoir que « *l'effort de rationalisation du point de vue des compétences antérieures a pour effet à la fois de disperser la gestion de ce personnel (TOS) entre plusieurs collectivités d'un même ressort géographique (...) et de pérenniser la répartition des équipements immobiliers de l'enseignement secondaire entre régions et départements*<sup>13</sup> ». S'agissant du patrimoine immobilier, la Cour indique que celui-ci « *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* ». Cette analyse ressort également des conclusions du comité Balladur en octobre 2007 et celles du rapport d'information de M. Yves KRATTINGER et Mme Jacqueline GOURAULT, fait au nom de la mission sénatoriale Bélot en juin 2009.

<sup>8</sup> Source : publication « l'état de l'école » n°23 d'octobre 2013 (ministère de l'éducation nationale), page 10

<sup>9</sup> Source : Rapport de l'observatoire des finances locales, annexe 9 « les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales », page 188, Ministère de l'intérieur/Ministère de la décentralisation, de la réforme de l'Etat et de la fonction publique, direction générale des collectivités locales, département des études et des statistiques locales.

<sup>10</sup> Source : Rapport de l'observatoire des finances locales, annexe 4 « les transferts, extensions et créations de compétences » page 124, Ministère de l'intérieur/Ministère de la décentralisation, de la réforme de l'Etat et de la fonction publique, direction générale des collectivités locales, département des études et des statistiques locales.

<sup>11</sup> Source : « les budgets primitifs 2013 des départements », page 28, collection statistiques et finances locales (tableaux), Ministère de l'intérieur/Ministère de la décentralisation, de la réforme de l'Etat et de la fonction publique, direction générale des collectivités locales, département des études et des statistiques locales.

<sup>12</sup> Source : rapport « les effets de la décentralisation sur le fonctionnement du système éducatif », page 221, ministère de l'éducation nationale, publication du 27 mars 2012.

<sup>13</sup> Source : rapport de la Cour des comptes « la conduite par l'Etat de la décentralisation », octobre 2009, page 52

Le gouvernement, poursuivant l'objectif de rationalisation de l'action publique territoriale, propose de confier la gestion et la propriété des 5274 collèges publics aux régions. Les régions disposeront ainsi de tous les leviers nécessaires pour assurer de manière cohérente la gestion des collèges et des lycées.

## 2. Définition des objectifs poursuivis

Le rapport Warsmann d'octobre 2013 avait déjà proposé de transférer les collèges aux régions, estimant que « *le niveau le plus adapté pour exercer cette compétence unifiée est 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<sup>14</sup>* ». Dans un souci de rationalisation des compétences, les députés de la mission Warsmann préconisent également de transférer aux régions la compétence facultative ayant trait aux activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires ainsi que les transports scolaires.

Les objectifs poursuivis par ce transfert de compétences sont nombreux et complémentaires.

- **Sur le plan de la simplification et de la rationalisation** des compétences, l'intérêt poursuivi est d'unifier l'exercice des compétences en instaurant un seul niveau de gouvernance pour tous les établissements publics locaux d'enseignement. La région, disposant de larges compétences en matière de formation professionnelle et d'orientation, est la mieux à même de gérer l'ensemble des établissements publics locaux d'enseignement. La région s'est d'ailleurs vu élargir son champ d'intervention dans ces domaines par la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Le transfert des collèges permettra à la région de compléter son champ d'intervention en matière éducative. Le niveau régional permettra d'avoir une vision plus cohérente de la sectorisation des collèges sur le territoire.
- **Sur le plan financier**, le transfert des collèges à la région permettra de réaliser des économies d'échelle et de mutualiser les moyens. Les régions assurent déjà l'entretien, le fonctionnement et l'investissement de 2608 lycées<sup>15</sup>. Elles sont responsables de l'hébergement, de l'accueil et de la restauration et de l'entretien général et technique. La proposition qui consiste à leur confier la gestion des collèges leur permettra de mutualiser des dépenses communes et de réaliser les économies d'échelle.
- **Sur le plan des ressources humaines**, les régions emploient 43 822<sup>16</sup> équivalents temps plein correspondant à des emplois occupés par des agents TOS titulaires dans les lycées. Le transfert des collèges conduit à confier aux régions la gestion des 39 823 équivalents temps plein occupant des fonctions d'agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) actuellement en poste sous l'autorité des départements. Cette réorganisation offrira de nouvelles perspectives professionnelles à ces agents qui pourront exercer leurs fonctions soit dans un collège, soit dans un lycée. Ils verront leurs perspectives professionnelles élargies au travers des nombreux débouchés professionnels offerts par les régions. Par ailleurs, le changement d'autorité hiérarchique n'a aucune incidence statutaire pour les personnels transférés.

<sup>14</sup> Source : rapport Warsmann d'octobre 2013 sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, page 77

<sup>15</sup> Source : publication « l'état de l'école » n°23 d'octobre 2013 (ministère de l'éducation nationale), page 10

<sup>16</sup> Source : rapport « les effets de la décentralisation sur le fonctionnement du système éducatif », page 222, ministère de l'éducation nationale, publication du 27 mars 2012.

- **Sur le plan du patrimoine immobilier des collèges**, les capacités financières des régions offrent des perspectives plus importantes en matière d'investissement et de rénovation de ces bâtiments.

### 3. Recensement des options possibles en dehors de l'intervention d'une règle de droit nouvelle et les motifs du recours à une nouvelle législation

L'hypothèse de transférer les collèges aux communes et aux intercommunalités n'a pas été retenue. Les régions constituent le niveau le plus adapté, tant pour la simplification et la rationalisation qu'au regard de leurs compétences de droit commun en matière de formation professionnelle et d'orientation, pour assumer cette responsabilité nouvelle. De plus, les régions maîtrisent déjà l'exercice de cette compétence puisqu'elles sont responsables de la gestion des lycées. Ainsi, dans un objectif de rationaliser l'exercice des compétences, la région est le niveau de collectivité le plus approprié pour assurer la gestion des collèges.

Il est toujours possible aux régions qui le souhaitent de déléguer la gestion d'un collège à une commune ou à une intercommunalité en application de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.

### 4. Examen des différentes incidences prévisibles du dispositif envisagé

Le transfert des collèges conduit à confier aux régions les compétences relatives au fonctionnement et à l'investissement des collèges, à l'accueil, à l'hébergement et à la restauration, la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service, ainsi que d'autres compétences éducatives (activités éducatives, sportives et culturelles, forfait d'externat aux collèges privés, schéma prévisionnel d'investissement des collèges, schéma de scolarisation des enfants du voyage). La propriété des collèges appartenant aux départements est obligatoirement transférée à la région, alors que le transfert de propriété est facultatif concernant les collèges appartenant à des communes ou des intercommunalités.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales (LRL), a organisé un transfert de propriété obligatoire vers les départements et les régions pour les EPLE appartenant à l'Etat, et un transfert facultatif pour les EPLE appartenant à une collectivité locale ou à un groupement. Le projet de loi garde ce même dispositif en prévoyant un transfert obligatoire et gratuit à la région de tous les EPLE appartenant aux départements, et le maintien du transfert facultatif des biens des EPLE appartenant aux communes et aux intercommunalités.

Afin de prendre en compte les spécificités de la capitale, le projet de loi ne prévoit pas d'évolutions pour le département de Paris qui conservera ses compétences relatives aux collèges et les autres compétences éducatives.

Concernant la métropole de Lyon, et du fait de sa qualité de collectivité territoriale à statut particulier, le projet de loi prévoit des dispositions spécifiques, lui confiant les compétences relatives aux collèges et les autres compétences éducatives.

Il est proposé que toutes ces dispositions entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2017.

### 5. Consultations

La consultation du conseil supérieur de l'éducation, régie par l'article L. 231-1 du code de l'éducation, n'est pas nécessaire s'agissant du transfert des collèges aux régions. Le Conseil d'Etat a établi que les règles administratives et financières relatives aux établissements

d'enseignement ne nécessitent pas une telle consultation. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a également estimé que la consultation du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat n'était pas obligatoire dans la mesure où ce projet de loi n'affecte pas la situation statutaire des agents. De plus, les projets de loi qui organisent les pouvoirs publics ne sont soumis à aucune consultation obligatoire.

#### 6. Modalités de mise en œuvre de la réforme

Les dispositions réglementaires du chapitre premier du titre deuxième du livre quatrième du code de l'éducation seront adaptées en tant que de besoin.

## **2.1.9. Les dispositions spécifiques à la collectivité territoriale de Corse (article 13)**

### **1. Diagnostic**

Dès son rattachement à la France par le traité de Versailles de 1768, et pendant près de 200 ans, la Corse a été administrée dans les mêmes conditions que les autres parties du territoire national. Le département de Corse acquiert le statut de circonscription d'action régionale par décret du 9 janvier 1970. C'est alors l'unique région métropolitaine monodépartementale. Cette situation s'achève le 15 mai 1975 avec la division de la Corse en deux départements : la Haute-Corse et la Corse-du-Sud.

C'est la loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse qui la dote pour la première fois d'un statut distinct des autres régions. Cette loi a été remplacée par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, puis par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse. S'appuyant sur les dispositions de l'article 72 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a admis que la Corse puisse être dotée d'un statut spécifique respectant à la fois le principe de libre administration des collectivités et les prérogatives propres à la souveraineté de l'Etat<sup>17</sup>.

Les dispositions institutionnelles actuelles régissant la collectivité territoriale de Corse (CTC), après plus de dix ans de mise en œuvre, pourraient faire l'objet de plusieurs améliorations.

### **2. Objectifs poursuivis**

L'Assemblée de Corse a adopté en septembre 2013 un rapport préparé par la commission des compétences législatives et réglementaires, présidée par M. Pierre CHAUBON, proposant des pistes d'évolution institutionnelles de la collectivité territoriale de Corse. Par les nouvelles dispositions introduites dans le code général des collectivités territoriales, le Gouvernement a pour objectif de tenir compte des contraintes auxquelles est soumise la collectivité territoriale de Corse, relevée par ce rapport, tout en continuant le processus déjà engagé de renforcement de ses responsabilités, de ses pouvoirs et de ses compétences.

### **3. Etude des options**

Deux options pouvaient être envisagées pour la rénovation du statut institutionnel de la Corse, soit une refonte complète de son organisation territoriale, soit des ajustements de son statut. Alors que la collectivité territoriale de Corse dans sa forme actuelle a à peine plus de dix ans d'existence, une modification radicale remettant en cause un fonctionnement institutionnel éprouvé ne semblait pas la solution adéquate.

C'est donc l'option d'une réforme ciblée du statut législatif de la collectivité sur la base des recommandations de l'Assemblée de Corse, qui est retenue pour une mise en œuvre immédiate et simple répondant aux attentes des acteurs locaux.

En premier lieu, il est nécessaire de préciser que le droit commun applicable aux régions et non codifié dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) ou porté par la loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions et par la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dans leurs dispositions aux régions, s'applique à la Corse. La rédaction actuelle de l'article L. 4421-1 du CGCT, en ne mentionnant pas le corpus normatif relatif aux régions non compris dans les textes précité, oblige à mentionner spécifiquement la Corse dans les autres

---

<sup>17</sup> Décision n° 91-290 DC du 09 mai 1991 et décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002.

lois et règlements applicables aux régions. Cet état du droit est facteur de complexité inutile dans la rédaction des textes applicables aux régions et générateur potentiel d'erreurs légistiques.

Le projet de loi entend également permettre à l'Assemblée de Corse de faciliter la délégation à la commission permanente du traitement des affaires qui relèvent de sa compétence. L'article L. 4422-9 du CGCT est modifié en ce sens, ouvrant la possibilité de modifier plusieurs fois au cours du mandat les délégations à la commission permanente. Cette disposition offre plus de souplesse dans le fonctionnement de la commission permanente de l'Assemblée de Corse et facilite les relations de cette institution avec le conseil exécutif.

En outre, il est, à l'heure actuelle, impossible pour un groupe de conseillers de déposer une proposition de délibération. Il est donc proposé, pour pallier cette lacune, que tout groupe de conseillers de Corse ou toute commission puisse déposer une proposition de délibération. Ainsi, comme le précise le rapport de septembre 2013, *« après consultation du président de la collectivité territoriale de Corse, la commission permanente déciderait de son inscription à l'ordre du jour d'une prochaine session ou séance »*. Cette possibilité se voit désormais ouverte dans le projet de loi avec la rédaction proposée de l'article L. 4422-10 du CGCT, qui prévoit que *« le président procède à l'inscription d'une question à l'ordre du jour dès lors qu'il est saisi d'une demande en ce sens par au moins 20% des conseillers à l'Assemblée »*. Cette disposition permettra ainsi une meilleure expression du pluralisme politique au sein de l'Assemblée de Corse sans obérer son fonctionnement.

Le projet de loi modifie également les règles de fonctionnement et de composition du Conseil exécutif de Corse, selon les préconisations du rapport de septembre 2013. L'assemblée de Corse s'est déjà intéressée à la question soulevée par des dispositions de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse sur la démission ou la perte de fonction du président du conseil exécutif. Dans ce cas, il est prévu que *« les membres du conseil exécutif doivent quitter l'institution »*. Pour autant, *« une adaptation du code électoral et du code général des collectivités territoriales a été proposée au Premier ministre, qui prévoit un mécanisme de remplacement temporaire inspiré de celui mis en place pour les parlementaires devenant membres du gouvernement ou perdant cette qualité »*. Il sera désormais prévu que le président et les membres du Conseil exécutif, en cas de démission collective, retrouvent de plein droit leur mandat de conseiller à l'Assemblée de Corse, selon le nouvel alinéa ajouté à l'article L. 4422-18 du CGCT. Cette mesure s'inspire d'ailleurs des nouvelles règles applicables aux membres du Gouvernement, élus parlementaires, lorsqu'ils cessent leurs fonctions ministérielles.

#### **4. Etude des impacts**

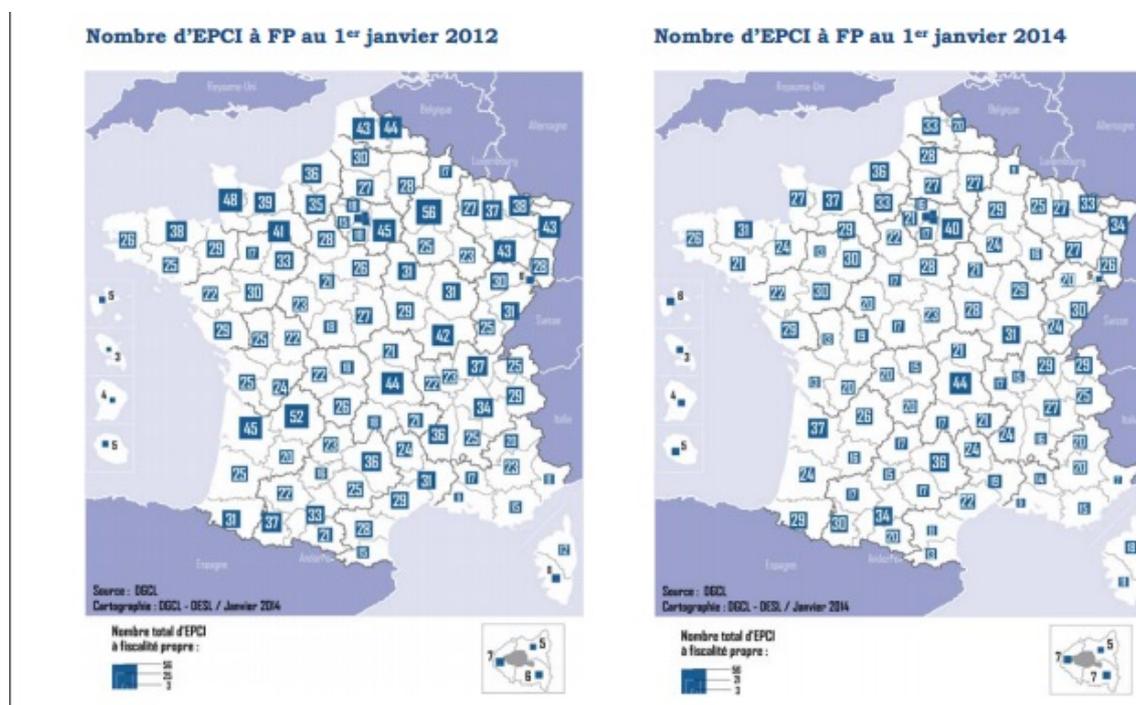
Ces modifications du régime institutionnel de la Corse sont propres à améliorer le fonctionnement du dispositif issu de la loi du 22 janvier 2002. Sans bouleverser l'organisation de la collectivité territoriale de Corse, les dispositions proposées dans le présent projet de loi permettront de fluidifier le fonctionnement institutionnel de la Corse notamment en simplifiant l'application du droit commun régional à la Corse sans qu'il soit besoin de préciser son applicabilité directe, en supprimant des ambiguïtés institutionnelles pouvant nuire à la sécurité juridique des actes de la collectivité et en favorisant le bon fonctionnement politique des institutions.

### 3. Titre II : Des intercommunalités à l'échelle des bassins de vie, au service de projets de territoire (articles 14 à 23)

#### 3.1. Des regroupements intercommunaux (articles 14 à 22)

##### 1. Diagnostic

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la couverture intercommunale du territoire est pratiquement achevée.



Les années 2012 et 2013 ont été consacrées à la finalisation du processus d'achèvement de la couverture du territoire par des EPCI à fiscalité propre et de rationalisation de la carte intercommunale.

a) Au cours de l'année 2013, le nombre total d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre s'est réduit de 311, après avoir baissé de 125 en 2012. Cette diminution provient de la réduction des effectifs des communautés de communes (CC). Le nombre de communautés de communes passe ainsi de 2 223 au 1<sup>er</sup> janvier 2013 à 1 903 au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

A l'opposé, les communautés d'agglomération (CA) voient leur nombre augmenter sur cette période : 9 CA supplémentaires en solde net. En 2013, 20 nouvelles communautés d'agglomération sont issues de la fusion de communautés d'agglomération et de communautés de communes, 6 de la transformation d'une communauté de communes et 4 d'une création ex nihilo. A l'inverse, 20 communautés d'agglomération existantes début 2013 ont été fusionnées tandis qu'une a été dissoute.

## Nombre de groupements

Situation au 1er janvier	2010	2012	2013	2014
<b>EPCI à fiscalité propre</b>				
Métropole	*	1	1	1
Communauté urbaine	16	15	15	15
Communauté d'agglomération	181	202	213	222
Communauté de communes	2 409	2 358	2 223	1 903
Syndicat d'agglomération nouvelle	5	5	4	4
<b>Total des EPCI à fiscalité propre</b>	<b>2 611</b>	<b>2 581</b>	<b>2 456</b>	<b>2 145</b>
Nombre total de communes	34 774	35 305	36 049	36 614
Population totale* regroupée (en millions d'habitants)	57,9	59,3	60,9	62,6
<b>Syndicats</b>				
SIVU	10 789	10 184	9 720	8 979
SIVOM	1 395	1 345	1 302	1 233
Syndicat mixte	3 194	3 257	3 275	3 187
Pôle métropolitain	*	1	8	9
<b>Total des syndicats</b>	<b>15 378</b>	<b>14 787</b>	<b>14 305</b>	<b>13 408</b>

Source : DGCL

Champ : France (hors Mayotte)

En l'espace d'un an, la quasi-totalité des communes isolées ont été rattachées à un EPCI à fiscalité propre. Les 563 communes isolées début janvier 2013 qui avaient obligation légale d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre sont désormais rattachées ou font l'objet d'une procédure en cours d'achèvement. Début 2014, 41 communes de la petite couronne parisienne et 4 îles composées d'une seule commune sont encore isolées. Ces communes bénéficient d'une dérogation législative n'exigeant pas leur rattachement à un EPCI à fiscalité propre. Il est à noter qu'en application de la loi du 27 janvier 2014, les 41 communes de la petite couronne parisienne vont être regroupées avec les 19 EPCI à fiscalité propre existant sur ces départements et Paris, afin de constituer au 1<sup>er</sup> janvier 2016 la métropole du Grand Paris.

De la même manière, il est à noter que les EPCI à fiscalité propre ont désormais une taille plus importante et englobent des populations plus nombreuses grâce aux orientations des schémas départementaux de coopération intercommunale qui ont porté l'objectif d'une taille minimale des EPCI, hors zone de montagne, à 5 000 habitants. Ainsi, la population totale moyenne des groupements à fiscalité propre atteint près de 29 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2014 contre 25 000 début 2013 et 23 000 début 2012. Par ailleurs, 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 deux ans, le nombre moyen de communes regroupées dans un EPCI à fiscalité propre augmente de plus de trois unités : 17 communes début 2014 contre 13,7 début 2012.

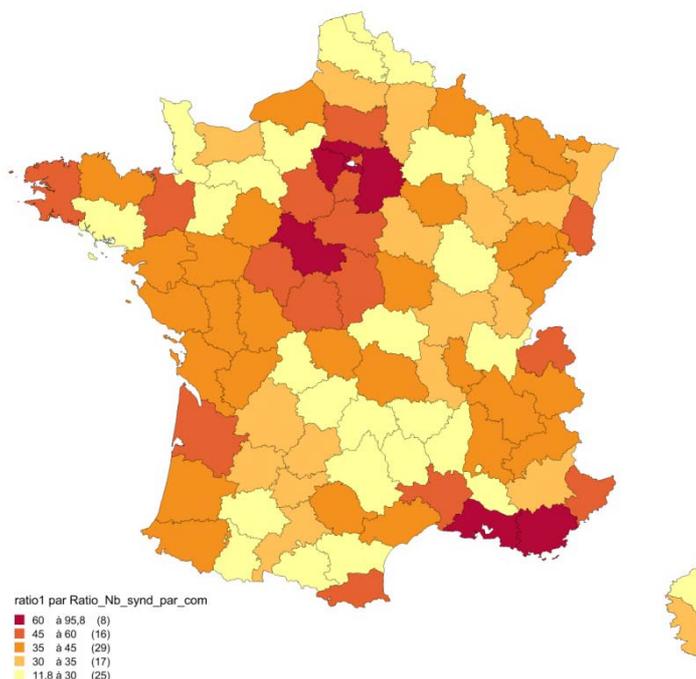
Répartition des groupements de communes à fiscalité propre par taille démographique au 1 <sup>er</sup> janvier 2014									
en nombre de groupements comportant (1) :	Métropole	CU		CA	CC		SAN	EPCI à FP	
		FPU	FA		FPU	FA		total	dont FPU
moins de 700 habitants	-	-	-	-	-	4	-	4	-
de 700 à 999 hab.	-	-	-	-	1	7	-	8	1
de 1 000 à 1 999 hab.	-	-	-	-	6	37	-	43	6
de 2 000 à 4 999 hab.	-	-	-	-	71	160	-	231	71
de 5 000 à 9 999 hab.	-	-	-	-	300	328	-	628	300
de 10 000 à 19 999 hab.	-	-	-	-	364	228	1	593	365
de 20 000 à 49 999 hab.	-	-	-	15	274	79	1	369	290
de 50 000 à 99 999 hab.	-	2	1	104	28	11	-	146	134
de 100 000 à 299 999 hab.	-	4	1	93	4	1	2	105	103
300 000 habitants et plus	1	7	-	10	-	-	-	18	18
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>222</b>	<b>1 048</b>	<b>855</b>	<b>4</b>	<b>2 145</b>	<b>1 288</b>
<b>Nombre total de communes regroupées :</b>	<b>49</b>	<b>426</b>	<b>19</b>	<b>4 851</b>	<b>17 349</b>	<b>13 897</b>	<b>23</b>	<b>36 614</b>	<b>22 698</b>
<b>Pop. totale (en millions d'hab.)<sup>(1)</sup></b>	<b>0,5</b>	<b>7,0</b>	<b>0,3</b>	<b>27,1</b>	<b>18,2</b>	<b>9,2</b>	<b>0,2</b>	<b>62,6</b>	<b>53,2</b>

Source : DGCL.  
Champ : France.  
(1) Population totale en vigueur en 2014 (millésimée 2011).  
FPU : fiscalité professionnelle unique.  
FA : fiscalité additionnelle  
SAN : syndicat d'agglomération nouvelle



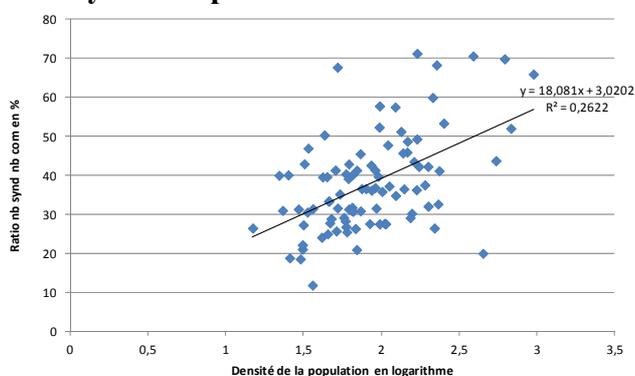
à 70. Pour une moyenne de 37 syndicats pour 100 communes dans un département, un quart des départements enregistrent moins de 30 syndicats pour 100 communes tandis que 16 autres en enregistre plus de 60.

Ratio entre le nombre de syndicats et le nombre de communes



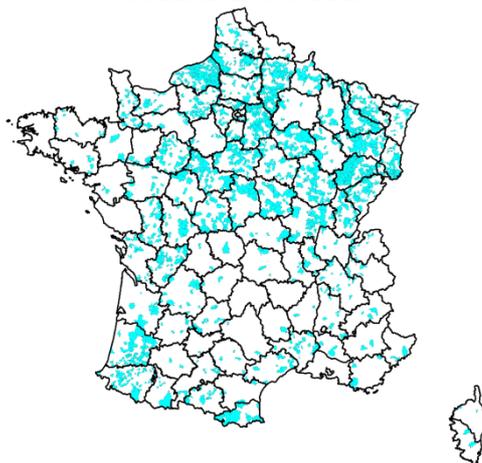
Ces différences entre départements s'expliquent en partie par la densité de la population : le nombre de syndicats pour 100 communes est globalement plus élevé dans les départements denses.

### Lien entre le nombre de syndicats pour 100 communes et la densité de la population

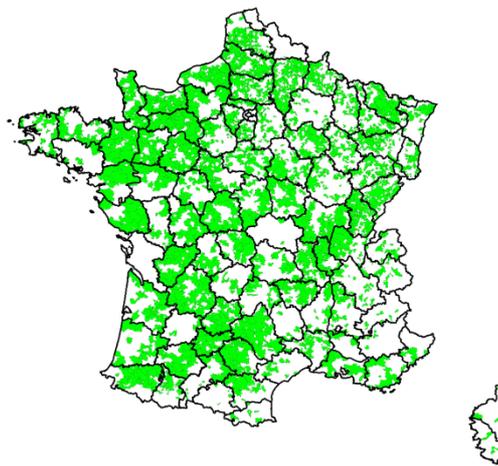


Si la diminution du nombre de syndicats est marquée, on note un fort déséquilibre entre les départements dans l'utilisation de l'outil syndical. C'est notamment le cas pour les syndicats en matière scolaire ou en matière d'eau. Les deux cartes ci-après présentent les périmètres des syndicats de communes intervenant pour ces deux compétences. 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. Elles permettent aussi d'observer que 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.

PERIMETRE DES SYNDICATS DE TYPE SIVU POUR LA COMPETENCE  
ETABLISSEMENTS SCOLAIRES



PERIMETRE DES SYNDICATS DE TYPE SIVU POUR LA COMPETENCE  
ADDITION EN 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 (Cf. **en annexe** : Périmètre des syndicats de type SIVU pour la compétence gaz et électricité).

Si la mise en place de syndicats départementaux uniques sur ces compétences peut faire sens et résulte parfois de dispositions législatives comme pour les syndicats d'électricité, notamment en réunissant les EPCI à fiscalité propre d'un même département, l'approche fractionnée peut, en revanche, être remise en question. En effet, l'exercice des compétences de réseaux comme l'eau, le gaz et l'électricité nécessite d'importants investissements en termes d'infrastructures que de petits syndicats ne semblent pouvoir assumer.

Derrière le vaste mouvement de recomposition de la carte intercommunale en phase avancée d'achèvement se pose également le problème de l'amélioration du fonctionnement des EPCI à fiscalité propre. Ainsi correctement proportionnés à l'échelle des territoires qu'ils recouvrent, ils doivent évoluer dorénavant avec notamment un élargissement de leur champ de compétence.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles comporte des avancées en ce sens, notamment en augmentant le nombre de compétences obligatoires des communautés urbaines (CU) et en alignant le mode de définition de l'intérêt communautaire des communautés de communes sur le régime de droit commun des autres EPCI à fiscalité propre. Désormais, le conseil de la communauté de communes, à la majorité des deux tiers de ses membres, définit l'intérêt communautaire des compétences, et non plus les communes membres.

## 2. Objectifs poursuivis

a) S'agissant des syndicats, l'objectif poursuivi par le projet de loi vise à amplifier et accompagner la diminution du nombre de syndicats dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports, qui s'élève à plus de 7 200 au 1<sup>er</sup> janvier 2014, concomitamment à la montée en compétence des EPCI à fiscalité propre. La révision des schémas départementaux de coopération intercommunale devra donc prévoir cette mesure comme une de ses orientations principales.

	POLEM	SIVOM	SIVU	SMF	SMO	Total syndicats
<b>Nombre de syndicats exerçant les compétences :</b>						
- Electricité, Gaz	0	35	195	60	16	<b>306</b>
- Eau (Traitement, Adduction, Distribution)	0	345	2402	328	38	<b>3113</b>
- Assainissement collectif	0	398	862	207	25	<b>1492</b>
- Assainissement non collectif						
- Collecte des déchets des ménages et déchets assimilés	0	66	41	437	44	<b>588</b>
- Traitement des déchets des ménages et déchets assimilés						
- Organisation des transports urbains						
- Transports scolaires	3	238	1308	171	30	<b>1750</b>
- Organisation des transports non urbains						

b) S'agissant des EPCI à fiscalité propre, la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale avec comme première orientation la constitution d'ensembles de plus de 20 000 habitants hors zone de montagne est la traduction normative d'une situation issue du premier mouvement de rationalisation de la carte intercommunale (Cf. **en annexe** la carte « Population des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2014 »). Cette révision doit permettre de consolider et de mieux définir les périmètres sur la base des bassins de vie. En effet, en France métropolitaine (hors Dom), ces espaces comptent en moyenne 38 000 résidents. Hors Ile-de-France, la taille moyenne des bassins de vie s'échelonne de 20 100 habitants en Limousin à 70 800 habitants dans le Nord-Pas-de-Calais.

Si le passage de 5 000 à 20 000 habitants permettra de mieux faire concorder les périmètres des futurs EPCI à fiscalité propre avec les bassins de vie existants, ceux-ci ne seront pas pour autant le critère exclusif de la définition du périmètre des futures structures intercommunales.

L'objectif de constituer des EPCI de plus de 20 000 habitants doit être mis également en perspective avec la réforme visant à réduire le nombre de régions.

Ces régions, qui regrouperont entre 3 et 12 millions d'habitants selon les territoires, ont vocation à exercer un plus grand nombre de compétences, notamment celles des départements (routes, compétences scolaires ...). Par ailleurs, des compétences des départements auront également vocation à terme à être transférées aux groupements intercommunaux.

L'exercice de ces compétences supplémentaires nécessitent donc de regrouper davantage de communes au sein de ces groupements intercommunaux afin d'atteindre la taille critique nécessaire à la gestion de compétences renforcées.

Aussi la constitution d'EPCI de plus grande taille (plus de 20 000 habitants) s'inscrit-elle dans la perspective de créer deux grands niveaux d'intervention locale : le niveau intercommunal, traduisant la volonté des communes, et le niveau régional.

La constitution d'EPCI à fiscalité propre plus grands en cours de mandat communautaire ne pose au demeurant aucune difficulté d'ordre juridique. En effet, en cas de création d'EPCI à

fiscalité propre, de fusion ou d'extension de périmètre entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux, les dispositions en vigueur issues de la loi du 17 mai 2013 (article L.5211-6-2 du CGCT) prévoient selon quelles modalités sont déterminées le nombre, la répartition des sièges au sein du nouveau conseil communautaire ainsi que la désignation des conseillers communautaires.

Par ailleurs, un nouveau dispositif législatif de rattachement obligatoire des communes isolées ou en situation de discontinuité territoriale doit être mis en place pour tenir compte de la décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014 commune de Thonon-les-Bains et autre qui a déclaré contraire à la constitution le précédent dispositif issu de l'article 38 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales codifié à l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales. Ce nouveau dispositif garantira notamment la consultation de toutes les communes concernées par le projet, dans le respect de leur libre administration, tout en réservant au préfet du département le dernier mot sur l'opération envisagée.

En ce qui concerne les compétences des EPCI à fiscalité propre, celles-ci ont en réalité évolué plus vite que la législation. Le processus de rationalisation s'est en effet accompagné d'une montée en puissance des EPCI en matière de mise en œuvre des politiques publiques. Quantitativement, les EPCI exercent déjà un nombre important de compétences :

#### Nombre moyen de compétences

Toutes catégories d'EPCI à fiscalité propre confondues

Catégorie d'EPCI à fiscalité propre	Nombre moyen de compétences
Métropole	36
CU	35
CA	31
CC à fiscalité professionnelle bonifiée	20
CC à fiscalité professionnelle simple	14
CC à fiscalité additionnelle	16
SAN	14
<b>Total</b>	<b>19</b>

Source : ASPIC-BANATIC au 1<sup>er</sup> janvier 2012

Ainsi, la compétence relative aux aires d'accueil des gens du voyage, qui est une compétence nécessitant la mise en œuvre de moyens importants souvent hors de portée financière et technique de la majorité des communes, a-t-elle déjà fait l'objet de transferts volontaires dans près de la moitié des communautés urbaines et des communautés d'agglomération et dans près d'un tiers des communautés de communes les plus intégrées.

**% EPCI à fiscalité propre exerçant la compétence Assainissement (collectif et non collectif) ou Réalisation d'aire d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage ou Autres actions environnementale**

Catégorie d'EPCI à fiscalité propre	Assainissement (collectif et non collectif)	Réalisation d'aire d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage	Autres actions environnementales
Métropole	100,0%	0,0%	100,0%
CU	100,0%	46,7%	73,3%
CA	73,3%	50,0%	76,7%
CC à fiscalité professionnelle bonifiée	60,4%	27,1%	76,8%
CC à fiscalité professionnelle simple	40,7%	4,7%	75,6%
CC à fiscalité additionnelle	57,1%	9,8%	69,7%
SAN	80,0%	40,0%	20,0%
<b>Total</b>	<b>59,4%</b>	<b>20,0%</b>	<b>73,2%</b>

Source : ASPIC-BANATIC au 1<sup>er</sup> janvier 2012

Pour accompagner l'intégration intercommunale et la diminution du nombre de syndicats, un certain nombre de compétences nouvelles tant obligatoires qu'optionnelles ont été ajoutées dans les dispositions législatives relatives aux compétences des communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines.

S'agissant des compétences obligatoires, les communautés de communes et les communautés d'agglomération prennent obligatoirement les compétences de promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme, qui sont mieux exercées à l'échelle d'un territoire présenté comme un espace culturel et social cohérent. Dans ce cadre, les offices de tourisme des communes touristiques et des stations classées de tourisme sont transformés en bureau d'information de l'office de tourisme intercommunal, sauf lorsqu'ils deviennent le siège de l'office intercommunal. Cette même approche, qui est la résultante de la mise en œuvre de la rationalisation de la carte intercommunale selon la notion de « bassin de vie », conduit à confier aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération l'exercice obligatoire de la compétence « aménagement, entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ».

S'agissant du nombre de compétences optionnelles pour les communautés de communes, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles augmente le nombre de compétences à transférer, pour le porter de un à trois. Dans cette même perspective d'approfondissement du choix des compétences optionnelles, la compétence de création et gestion de maisons de services au public est ajoutée dans le présent projet.

Par cohérence, les modalités d'éligibilité à la bonification de la dotation globale de fonctionnement des communautés de communes sont adaptées sans qu'elles n'entraînent de changement dans les éligibilités déjà constatées.

Pour augmenter les synergies et permettre des économies d'échelle, les services qui ont été autorisés à rester au sein des communes en raison d'un transfert seulement partiel de la compétence vers les intercommunalités à fiscalité propre devront être transférés vers celles-ci dans les deux ans suivant l'adoption du premier schéma de mutualisation des services.

### **3. Etude des options**

La mise en place d'un objectif de taille minimale des EPCI à fiscalité propre à 20 000 habitants, soit à une taille inférieure à la moyenne nationale des bassins de vie, doit permettre une progression vers une situation optimale où le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre correspond à un bassin de vie. Cette évolution doit se faire de façon progressive. Le relèvement de l'objectif de taille minimale de 5 000 habitants à 20 000 se rapproche ainsi de cet optimum et s'appuie sur des dispositions relatives aux modifications de périmètres des EPCI à fiscalité propre et des syndicats dérogatoires au droit commun déjà mis en œuvre entre 2011 et 2013 et sur un nouveau dispositif législatif de rattachement d'office des communes qui viendraient à se trouver en situation d'isolement ou de discontinuité.

La création d'un objectif législatif de réduction du nombre de syndicats s'impose pour accompagner le mouvement global d'ajustement des compétences des EPCI à fiscalité propre. Si le nombre de syndicats diminue avec constance depuis le début du processus de rationalisation de la carte intercommunale, notamment grâce à l'accroissement de la taille des EPCI à fiscalité propre, des progrès doivent être accomplis – au regard de leur grand nombre - dans ce domaine afin de garantir le caractère rationnel de cette nouvelle carte intercommunale.

Enfin, le choix des compétences communales à transférer au niveau intercommunal s'explique par la volonté d'éviter une concurrence inutile entre des territoires proches par exemple pour ce qui concerne la compétence « offices de tourisme ». Des synergies sont attendues pour l'investissement et le fonctionnement pour ce qui concerne l'aménagement et l'entretien des aires d'accueil des gens du voyage ou la gestion des maisons de service au public.

Globalement, le choix a été fait de ne pas provoquer un transfert massif de compétences vers les intercommunalités, mais plutôt d'accompagner une démarche volontaire de celles-ci en matière de progression de leur intégration.

### **4. Evaluation des impacts**

La diminution du nombre de syndicats doit permettre aux EPCI à fiscalité propre de développer une véritable démarche intégrée d'exercice de leurs compétences en supprimant en particulier les doublons structurels et en réalisant les économies d'échelle au sein d'une intercommunalité de projet et non plus seulement au sein d'une intercommunalité de moyens.

La plupart des adjonctions de compétences ne font que valider en droit ce qui existe déjà dans les faits, puisque certaines compétences optionnelles sont déjà largement exercées par les EPCI à fiscalité propre (cf. tableaux supra). L'impact sur les finances des EPCI et sur leur fonctionnement administratif sera donc limité tandis que l'efficacité de leur action aura crû.

S'agissant des conséquences au plan fiscal de la constitution d'ensembles intercommunaux de plus de 20 000 habitants, l'application de mécanismes d'harmonisation et d'intégration progressive emporte trois conséquences principales :

- 1° Le régime fiscal applicable à la nouvelle entité issue de la fusion est homogénéisé dès sa première année d'existence ;
- 2° Des règles spécifiques permettent d'unifier les taux d'impositions décidés par les EPCI préexistants lors de la première année d'existence de la nouvelle entité ou, le cas échéant, de façon progressive ;

3° Les montants alloués aux communes membres au titre des attributions de compensation et des dotations de solidarité communautaire sont maintenus inchangés, sous réserve de l'application de mécanisme d'ajustements dérogatoires dont les conditions de mise en œuvre sont strictement encadrées.

### **1° Régime fiscal applicable aux EPCI issus d'une fusion**

Afin de favoriser une intégration croissante des structures intercommunales, au titre de la première année de la fusion, le régime fiscal applicable de plein droit à l'EPCI issu de la fusion est le régime fiscal le plus intégré constaté l'année précédente pour les EPCI préexistants.

Un établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre additionnelle est soumis de plein droit au régime de la fiscalité additionnelle dès sa première année d'existence, sauf délibération du conseil communautaire optant pour le régime de fiscalité professionnelle unique.

En cas de fusion d'EPCI ayant opté pour le régime de fiscalité professionnelle unique ou d'EPCI dont l'un d'entre eux au moins est soumis au régime de fiscalité professionnelle unique, le groupement issu de la fusion est soumis de plein droit au régime de la fiscalité professionnelle unique. En outre, en cas de fusion d'EPCI soumis au régime de la fiscalité professionnelle de zone avec des EPCI à fiscalité propre additionnelle ou sans fiscalité propre, l'EPCI issu de la fusion est soumis de plein droit au régime de la fiscalité professionnelle de zone.

### **2° Fixation des taux d'imposition des EPCI issus de fusion**

Les modalités particulières de fixation des taux d'imposition des EPCI issus de fusion au titre de leur première année d'existence diffèrent selon la nature de leur régime fiscal.

#### ***a) Règles applicables aux EPCI issus de fusion faisant application du régime de fiscalité additionnelle***

Au titre de la première année suivant celle de la fusion, l'EPCI issu de la fusion peut recourir, au choix, à deux méthodes différentes pour déterminer ses taux d'imposition.

Dans la première hypothèse, les taux de référence de l'entité issue de la fusion sont égaux au taux moyen de chaque taxe des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre additionnelle préexistants pondéré par l'importance des bases de ces mêmes établissements publics de coopération intercommunale. A partir de ces taux de référence, l'EPCI peut, soit faire varier dans une même proportion les taux des quatre taxes appliqués l'année précédente, soit faire varier librement entre eux les taux des quatre taxes sous réserve du respect des règles de lien entre le taux de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et les taux des taxes ménages.

Dans la deuxième hypothèse, les rapports entre les taux des quatre taxes votés par l'EPCI issu de la fusion doivent être égaux aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres des EPCI préexistants.

A compter de la deuxième année suivant celle de la fusion, les taux d'imposition sont déterminés dans les conditions de droit commun.

### ***b) Règles applicables aux EPCI issus de fusion faisant application du régime de fiscalité professionnelle unique***

Pour la première année où la fusion produit ses effets au plan fiscal, le taux de CFE voté par l'EPCI issu de la fusion ne peut théoriquement excéder, comme en cas de création, le taux moyen pondéré de cette imposition constaté l'année précédente dans les communes membres. Le taux de cotisation foncière des entreprises applicable dans chaque commune membre (ou zone) est rapproché du taux cible de l'EPCI issu de la fusion, jusqu'à application d'un taux unique, l'écart étant réduit chaque année par parts égales, dans des proportions dépendant du rapport observé, l'année précédant la première année d'application du régime de FPU, entre le taux de la commune la moins taxée et celui de la commune la plus taxée.

Pour la première année où la fusion produit ses effets au plan fiscal, les taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières de l'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion sont fixés, soit grâce à la méthode des taux moyens pondérés des taux des EPCI, soit grâce à la méthode des taux moyens pondérés des communes.

Pour l'application de la méthode des taux moyens pondérés des taux des EPCI, les taux de référence de l'EPCI issu de la fusion sont égaux aux taux moyens de chaque taxe des EPCI préexistants, pondérés par l'importance des bases de ces mêmes EPCI.

Par dérogation, des taux d'imposition de taxe d'habitation et de taxes foncières différents peuvent être appliqués selon le territoire des établissements publics de coopération intercommunale préexistants pour l'établissement des douze premiers budgets de l'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion. Toutefois, cette procédure d'intégration fiscale progressive doit être précédée d'une homogénéisation des abattements appliqués pour le calcul de la taxe d'habitation. Les différences qui affectent les taux d'imposition appliqués sur le territoire des établissements publics de coopération intercommunale préexistants sont réduites chaque année d'un treizième et supprimées à partir de la treizième année.

La méthode des taux moyens pondérés des taux des communes membres fait intervenir la règle suivante : la première année où la fusion produit ses effets au plan fiscal, les rapports entre les taux de taxe d'habitation et des taxes foncières votés par le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale sont égaux aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres.

A compter de l'année suivant celle où la fusion a produit ses effets au plan fiscal pour la première fois, les taux de cotisation foncière des entreprises, de la taxe d'habitation et des taxes foncières de l'EPCI issu de la fusion sont fixés conformément aux règles de droit commun.

### **3° L'impact des fusions d'EPCI sur les attributions de compensation et sur les dotations de solidarité communautaire**

Dans la mesure où les EPCI préexistants appliquaient le régime de fiscalité professionnelle unique, les montants individuels des attributions de compensation (AC) alloués par les EPCI issus de fusion seront, de plein droit, **égaux à** ceux que versait les EPCI préexistants, l'année précédant la fusion.

Pour permettre les ajustements rendus nécessaires par la création de la nouvelle entité, une révision libre des AC pourra être décidée par délibérations concordantes ***prises à la majorité qualifiée des conseils municipaux concernés et du conseil communautaire.*** Toutefois l'ajustement à la baisse ou à la hausse ne pourra pas excéder 5% du montant initial de l'attribution de compensation.

Les dotations de solidarité de communautaire (DSC) seront prises en charge par l'EPCI issu de la fusion dans des conditions identiques à celles décidées par les EPCI préexistants. Le principe et les critères de répartition des DSC sont fixés et, le cas échéant, modifiés par le conseil communautaire statuant à la majorité des deux tiers.

Le montant de l'enveloppe totale consacrée au versement des DSC pourra être modifié par l'organe délibérant de l'entité fusionnée, par un vote à la majorité simple, afin d'ajuster les modalités de financement de la solidarité communautaire.

### **3.2. Délégations ou transferts de compétences des départements aux métropoles (article 23)**

#### **1. Diagnostic**

Les territoires les plus urbanisés, par leur densité et par l'organisation spatiale de la ville, concentrent les enjeux de cohésion sociale au sens large, incluant le logement et les transports, les plus importants. Depuis longtemps, la coordination des politiques menées dans ce domaine par le bloc communal et le département est apparue comme une nécessité.

La création obligatoire d'une dizaine de grandes métropoles par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles s'est donc naturellement accompagnée d'une possibilité de transfert d'un certain nombre de compétences départementales à la métropole. Ce mécanisme avait déjà été validé par le conseil constitutionnel lors de l'examen de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales mais n'avait été utilisé que dans la seule métropole créée sur une base volontaire.

La loi du 27 janvier 2014 a également mené cette logique de synergie entre département et bloc communal à son terme en créant la métropole de Lyon, collectivité territoriale à statut particulier qui se substitue à la fois à l'EPCI à fiscalité propre et au département, ce modèle institutionnel ayant été validé par le juge constitutionnel.

Le débat engagé lors de la discussion parlementaire de cette loi, les avancées permises par la loi et la nécessité de redresser les comptes publics en trouvant notamment une meilleure organisation territoriale, conduisent à prolonger cette approche.

#### **2. Objectifs poursuivis**

Il s'agit par le présent projet de loi de poursuivre et de renforcer cette dynamique d'intégration et de simplification nécessaire à la construction d'un véritable projet d'aménagement et de développement économique mais aussi écologique, éducatif, culturel et social.

Investie de compétences élargies par le transfert des attributions sociales du département, la métropole disposera de l'ensemble des leviers permettant ainsi d'unifier la compétence au sein d'un seul niveau d'administration.

#### **3. Etude des options**

Pour permettre la réalisation de cet objectif, plusieurs options ont été envisagées.

L'option la plus intégratrice consistait à étendre le modèle de la métropole de Lyon à l'ensemble des métropoles créées par la loi du 27 janvier 2014. Suivant cette option, les métropoles auraient été transformées en collectivités à statut particulier, se substituant à la fois à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre existant et, sur le territoire de celui-ci, au département.

Une deuxième option, moins intégratrice, consistait à prévoir le transfert automatique de certaines compétences du département à la métropole, à défaut de convention entre eux, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017, sur le modèle existant de la compétence voirie, telle qu'elle est organisée dans la loi du 27 janvier 2014.

Une proposition médiane est formulée dans le projet de loi, qui consiste à prévoir le transfert automatique de 7 compétences ou groupes de compétences du département à la métropole, dès lors qu'aucune convention n'a été signée pour au moins 3 de ces 7 compétences ou groupes de compétences, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Ainsi, l'effet incitatif à la conclusion d'un accord entre le département et la métropole est-il renforcé, tout en laissant le choix entre les modalités de la délégation ou du transfert. En revanche, le *statu quo* est exclu.

#### **4. Evaluation des impacts**

S'agissant du transfert des compétences du département aux métropoles, le département devra verser à la métropole une dotation de compensation d'un montant équivalent au montant des charges transférées afin de respecter la neutralité budgétaire. Cette dotation de compensation constituera pour le département une dépense obligatoire. En contrepartie, il conservera les compensations qu'il reçoit actuellement de la part de l'Etat.

## **4. Titre III : Solidarité et égalité des territoires (articles 24 à 29)**

### **4.1. Suppression de la clause de compétence générale des départements et définition de leurs capacités d'intervention pour les solidarités territoriales et humaines (article 24)**

Les départements disposent de la clause dite de compétence générale, prévue à l'article L. 3211-1 du CGCT, qui leur permet d'intervenir en dehors des compétences que leur attribue la loi, sous réserve qu'aucune autre personne publique ne soit compétente dans la matière concernée.

Le projet de loi procède à la suppression de cette « clause de compétence générale ».

#### **1. Diagnostic**

Le même diagnostic peut être dressé que pour les régions (voir supra).

En prévoyant que le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département, l'article L. 3211-1 du CGCT, qui remonte à la création des départements et trouve son équivalent chez les communes et les régions, permet au département d'intervenir dans tout domaine sous réserve d'un intérêt public local et sous réserve que la loi n'ait pas expressément attribué cette compétence à l'Etat ou à une autre collectivité territoriale (CE. 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul).

Par son caractère général et sa dimension jurisprudentielle, qui en rend la portée évolutive et incertaine, cette disposition ne favorise pas la clarification des compétences, que ce soit en droit ou en affichage.

Parallèlement, les bases législatives attribuant aux départements des compétences dans des domaines précis, se sont multipliées et se retrouvent aujourd'hui dans plus d'une quinzaine de codes administratifs.

Cette situation ne contribue pas à la lisibilité du droit et à une répartition efficace des interventions publiques, dans un contexte marqué par l'effort nécessaire et inédit de redressement des comptes publics entrepris par le Gouvernement.

Cette situation fait, en outre, perdre de vue la spécialisation qui s'est dessinée au fil du temps entre les différents niveaux de collectivités territoriales, et en particulier la vocation du département à garantir les solidarités sociales et territoriales.

Par ailleurs, les débats parlementaires dans le cadre de la loi du 27 janvier 2014 et l'adoption d'un mécanisme de coordination des interventions des collectivités territoriales dans les domaines de compétences partagées conduisent à envisager une définition plus stricte et plus claire des compétences en supprimant la clause de compétence générale.

Toutefois, dans l'attente de l'achèvement de la nouvelle phase de rationalisation de l'intercommunalité, qui permettra aux communes de disposer d'intercommunalités d'une taille critique suffisante pour assurer pleinement les fonctions de solidarité territoriale, le rôle du département en ce domaine, à travers le soutien aux communes, doit être maintenu.

Cette attribution traditionnelle est reconnue au département par l'article L. 3233-1 du CGCT qui dispose que « *le département apporte aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences* ». Malgré la suppression de la clause de compétence générale, le département doit pouvoir continuer à soutenir les communes et les plus petites

intercommunalités. C'est l'objectif des dispositions visant à donner une compétence en matière de solidarité territoriale aux départements.

De plus, le champ des missions d'assistance technique du département (article L. 3232-1-1) recouvre actuellement l'assainissement, la protection de la ressource en eau, la restauration et l'entretien des milieux aquatiques.

## **2. Objectifs poursuivis**

- rendre claires et lisibles les compétences des départements

Il s'agit, en complément des modalités de coordination de l'exercice des compétences partagées prévu par la loi du 27 janvier 2014, d'afficher clairement la limitation des compétences des départements aux domaines définis par la loi, et par là-même de redonner toute sa compétence au législateur.

- Maîtriser la dépense publique locale

Dans un contexte de redressement des comptes publics, des compétences mieux délimitées par la seule loi permettront aux élus locaux de ne plus être confrontés à la multiplication des sollicitations financières sans lien direct avec le cœur de l'action de la collectivité départementale.

- Confirmer pour les départements la possibilité de venir en appui financier des communes pour la réalisation de leurs projets

Il s'agit de faire en sorte que le département puisse continuer de financer des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes et leurs groupements, et qu'il apporte également son soutien direct, pour l'exercice de leurs compétences, aux EPCI à fiscalité propre, dans le cadre de leurs projets de territoire.

## **3. Evaluation des impacts**

Le projet de loi entend clarifier les compétences des collectivités territoriales qui s'exerceraient selon les deux principes suivants :

- le département, comme la région dont la clause de compétence générale est également supprimée, exerce, les compétences qui lui sont attribuées par la loi ; dès lors que la loi lui a attribué une compétence, celle-ci ne peut être exercée par une autre collectivité, sauf si le département décide de la déléguer ;
- la capacité d'initiative du département ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes prévues dans le cadre de la législation existante, dès lors qu'elle est justifiée par l'intérêt local.

Pour autant, des domaines de compétences partagées pourront être maintenus par le législateur lorsque cela est nécessaire (voir infra).

## **4. Mise en œuvre**

Ces dispositions entrent en vigueur dès la publication de la loi.

## 4.2. Amélioration de l'accessibilité des services à la population (articles 25 et 26)

### 1. Diagnostic

#### Etat du droit

La loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire définit, dans son article 1<sup>er</sup>, un principe « d'égal accès au savoir et aux services publics sur l'ensemble du territoire », précisé par l'article 2 qui confère à l'Etat le rôle d'assurer « la présence et l'organisation des services publics » dans le respect de ce principe. L'article 28 de cette même loi évoque un schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics, soumis dans les départements comprenant des communes classées en zone de montagne à la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics (CDOMSP) créée par l'article 15 de la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 dite loi « montagne ». L'article 29, alinéa I., dispose que l'Etat établit « pour assurer l'égal accès de tous aux services publics », les objectifs d'aménagement du territoire que doivent prendre en compte les organismes chargés d'un service public. L'article 29-1 autorise l'Etat et les collectivités territoriales, ainsi que les organismes chargés d'une mission de service public, à créer des « maisons des services publics » telles que définies par la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, ou à participer à leur fonctionnement, ou encore à conclure des conventions pour maintenir la présence d'un service public, après avis de la CDOMSP.

Le titre IV de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations comprend diverses dispositions relatives aux maisons des services publics. L'article 27 précise qu'elles ont vocation à réunir « des services publics relevant de l'Etat ou de ses établissements publics, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public parmi lesquels figure au moins une personne morale de droit public », et que « des personnes dont l'activité ne relève pas d'une mission de service public » peuvent y participer, dans le respect des règles applicables. L'article 27-1 permet à une personne publique de confier par convention l'exécution d'un service public de proximité à une personne « dont l'activité habituelle ne relève pas d'une mission de service public ». L'article 29 offre la possibilité de créer des maisons de services publics sous la forme d'un GIP. L'article 30 permet aux personnes morales chargées d'une mission de service public de conclure une convention pour maintenir la présence d'un service et l'article 30-1 définit le contenu de ces conventions.

#### Problématique justifiant la réforme

Le principe d'égal accès aux services publics défini par la loi de 1995 s'est affaibli depuis une dizaine d'années, marquées par une succession de restructurations et de réorganisations qui ont pu créer des situations territoriales préoccupantes. Les schémas de services prévus par la loi n'ont pas été actualisés. Les CDOMSP ne se réunissent plus, ou très exceptionnellement. L'Etat a parfois insuffisamment défini les objectifs d'aménagement du territoire que doivent prendre en compte les opérateurs nationaux.

Aussi, face à une demande sociale très forte, importe-t-il de réaffirmer un objectif d'amélioration de l'accessibilité de ce type de services, qui tienne compte de deux transformations importantes du contexte :

- le rôle croissant des collectivités territoriales dans l'offre de services, aux côtés de l'Etat et des opérateurs nationaux ;

- le développement des formes d'accès dématérialisé à de nombreux services, qui offrent une alternative à la présence physique.

Les attentes des usagers portent aussi sur d'autres types de services privés, qui font aujourd'hui défaut dans de nombreux territoires, comme les distributeurs automatiques de billets, les commerces alimentaires de première nécessité, les services d'aide à domicile. Pour répondre à ces besoins croissants, il faut pouvoir disposer d'une boîte à outils renouvelée et enrichie, permettant de favoriser la présence territoriale des services, qu'ils soient publics ou privés, en encourageant les mutualisations pour tous les services qui s'y prêtent.

La réalité est d'ailleurs en avance sur le droit. En effet, les modalités d'organisation de l'offre de services mises en place depuis quelques années témoignent d'une hybridation croissante entre services relevant d'opérateurs publics et services relevant d'opérateurs privés. La mutualisation des services au sein d'espaces permettant aux usagers d'accéder à une offre élargie se développe, encouragée par diverses initiatives nationales. Ces espaces présentent des statuts et des formes d'organisation variés, selon les contextes locaux. Ils peuvent être portés par une personne publique, ou par une personne morale de droit privé (association, entreprise commerciale, etc.).

Pour favoriser l'accès de tous les usagers aux services, il est nécessaire de créer le cadre légal permettant de la façon la plus souple possible l'organisation des réponses territoriales les plus adaptées aux besoins des populations, eux-mêmes hétérogènes.

Il convient également de repenser les conditions du financement des maisons de services au public associant les opérateurs nationaux chargés d'une mission de service public, qui reposent aujourd'hui très largement sur les collectivités territoriales. Pour les Relais services publics, bénéficiant d'une labellisation par l'Etat qui ouvre droit à une aide de 10 000 € par an pendant au moins 3 ans, les études montrent que la part des collectivités s'élève à plus de 65%. Elle est encore plus élevée pour les espaces non labellisés. De leur côté, les opérateurs nationaux qui participent à ces espaces (comme Pôle emploi ou les opérateurs sociaux) ne contribuent à leur fonctionnement qu'à hauteur de 4%, alors même que cette participation leur permet de respecter leurs objectifs de présence territoriale tout en réduisant leurs implantations de plein exercice, donc les coûts associés.

## **2. Objectifs poursuivis**

Les dispositions prévues ont pour objet de remédier aux insuffisances des textes en vigueur décrites ci-dessus.

En premier lieu, la notion de « services au public » est substituée à la notion de « services publics » dans l'ensemble des textes cités. Cette modification sémantique traduit la volonté de traiter la question de l'accès aux services de façon globale, sans distinction relative au statut de l'opérateur. Elle ouvre la voie à des mutualisations plus ouvertes entre différents types de services.

Pour mettre en œuvre l'objectif d'amélioration de l'accessibilité des services du public, qui doit mobiliser l'ensemble des acteurs concernés, le texte crée un nouveau schéma, qui se substitue au schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics. Elaboré par l'Etat avec les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, il traite des services au public et non plus seulement des services publics. Son périmètre, sans être imposé à tous les départements de façon rigide, sera encadré par le décret prévu, de même que ses conditions d'élaboration (diagnostic, concertation...).

L'une des vocations de ce schéma est d'organiser le déploiement sur le territoire départemental d'un maillage de maisons de services au public, permettant d'assurer aux usagers un accès de proximité à une offre partenariale de services relevant de divers opérateurs. Le projet adapte la rédaction de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 aux nouvelles formes d'organisation, qui ne sont plus nécessairement portées par une personne publique, et simplifie les procédures prévues par les textes en vigueur.

### **3. Evaluation des impacts**

- Impact financier

Le coût de l'élaboration du schéma d'amélioration de l'accessibilité des services peut être évalué à environ 100 000 €, diagnostic compris, si l'on se réfère d'une part au coût moyen de réalisation d'un schéma d'aménagement numérique (de l'ordre de 80 000 €), d'autre part au coût moyen d'un schéma de cohérence territoriale (de l'ordre de 120 à 150 000 €).

La mise en œuvre du schéma pourra générer des dépenses supplémentaires, qu'il est difficile d'évaluer à l'avance. Toutefois, le schéma permettra d'organiser les initiatives des différents acteurs concernés pour en améliorer la cohérence territoriale et l'efficacité.

L'objectif de déploiement des maisons de services au public devrait conduire à en doubler le nombre, actuellement évalué à 500, dont 300 Relais services publics labellisés par l'Etat et financés par lui, à hauteur de 10 000 € par an. Le coût moyen d'un RSP (le seul à avoir été calculé au niveau national) s'élève à environ 70 000 € par an, investissement inclus – moyenne qui masque d'importantes variations, selon l'offre de services proposée et le nombre d'agents employés. Le coût actuel de ces maisons de services au public peut donc être estimé à 35 M€, très majoritairement supportés par les communes et leurs groupements, l'Etat apportant 3 M€.

L'hypothèse de doublement amènerait cette somme totale à 70 M€. L'objectif recherché de rééquilibrage de la charge du financement de ces espaces pourrait conduire à réduire à 50% la participation des collectivités territoriales (soit 35 M€, à peine plus que les dépenses actuellement supportées), en augmentant à 17,5 M€ la participation des opérateurs nationaux via le fonds. Pour les opérateurs nationaux (Pôle emploi, opérateurs sociaux, EDF, GDF-Suez, SNCF), dont la contribution actuelle est de l'ordre de 4% sur l'ensemble des espaces, soit environ 1,5 M€, l'augmentation représentera 16 M€ à répartir, selon leur degré de participation, aux maisons de services au public. Cependant ces dépenses supplémentaires engendreront des coûts évités, qu'ils sont seuls à pouvoir évaluer, en leur permettant de respecter leurs obligations de présence territoriale et d'accessibilité par d'autres moyens qu'une présence physique de plein exercice.

- Impact économique, social et environnemental

L'amélioration de l'accessibilité des services entraînera une amélioration de la qualité de vie des populations sur l'ensemble des territoires, notamment dans les zones urbaines sensibles et dans les zones les moins denses qui souffrent aujourd'hui d'un éloignement préoccupant de certains services publics et privés. En ce sens, elle aura à la fois un impact social positif pour les populations concernées et un impact économique redynamisant pour ces territoires, souvent en perte d'attractivité. L'articulation entre intérêts publics et privés peut aussi assurer, dans les zones peu denses, le maintien d'activités marchandes insuffisamment rentables par elles-mêmes, permettant de conforter des emplois menacés de disparition.

Le déploiement des maisons de services au public, qui offrent aux usagers un accompagnement dans leurs démarches, voire une médiation dans leurs relations avec certains opérateurs de service, aura un effet positif sur le lien social et sur la capacité des publics en situation de vulnérabilité à accéder aux services. Il permettra également de réduire les risques de fracture sociale liée au développement du numérique, les maisons de services au public étant toutes dotées d'équipements pour effectuer des démarches en ligne – avec l'aide si nécessaire d'un agent d'accueil.

Parmi les dimensions de l'accessibilité à prendre en compte lors de la réalisation des schémas départementaux, figure la question de l'accessibilité physique des équipements aux personnes handicapées. Le décret le précisera.

#### **4. Consultations**

Les associations d'élus et les opérateurs nationaux signataires de l'accord national « + de services au public » ont été consultés. Il est ressorti de ces consultations une adhésion partagée à l'objectif d'amélioration de l'accessibilité des services, reposant sur la mutualisation et la coordination des initiatives.

#### **5. Mise en œuvre**

Un décret en conseil d'Etat fixera le périmètre et les modalités d'élaboration des schémas départementaux. Une circulaire aux préfets précisera le contenu et les modalités de réalisation d'un diagnostic préalable à l'élaboration du schéma.

Un décret précisera les modalités de fonctionnement des maisons de services au public, notamment les éléments relatifs aux conventions de partenariat signées entre les divers organismes y participant. (Responsabilité : CGET – SGMAP)

### 4.3. Lutte contre la fracture numérique (article 27)

#### 1. Diagnostic

Compte tenu de l'enjeu que représente le déploiement du très haut débit pour la compétitivité, le développement économique des territoires et la relance de l'industrie, le Gouvernement a lancé en juin 2010 le programme national très haut débit qui s'appuie sur le fonds national pour la société numérique (FSN) destiné à soutenir les projets de déploiement du très haut débit des collectivités territoriales.

Au 30 avril 2014, 54 collectivités ou groupements de collectivités avaient déposé un projet de déploiement très haut débit représentant 66 départements, pour une demande totale de financement FSN d'environ 1,9 Md€. Ces 54 projets représentent un investissement public hors FSN d'environ 3,3 Mds€.

En parallèle, l'Etat a engagé 98 M€ entre 2007 et 2011 en matière de technologies de l'information et de la communication au titre du fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

##### a) Etat du droit

L'article L. 1425-1 du CGCT issu de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, donne une compétence facultative à l'ensemble des collectivités territoriales ainsi qu'à leurs groupements<sup>18</sup> pour établir et exploiter « *des réseaux de communications électroniques au sens du 3° et du 15° de l'article L. 32 du code des postes et communications électroniques* ».

Ainsi, les collectivités disposent-elles d'un champ d'intervention assez large en la matière puisque les réseaux de communications électroniques, tels que définis par l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques (CPCE), désignent toute infrastructure de transport ou de diffusion de signaux électromagnétiques, destinée à assurer au public la fourniture de services de communications électroniques. Il s'agit, entre autres, des réseaux satellitaires, des réseaux permettant l'accès à l'Internet haut ou très haut débit ou encore les réseaux destinés à la diffusion de services audiovisuels par câble.

Toutefois, cette possibilité d'agir en tant qu'opérateur de télécommunication est limitée, l'intervention des collectivités étant conditionnée au constat d'une carence de l'initiative privée et au respect du principe de la cohérence des réseaux d'initiative publique.

C'est pourquoi l'article L. 1425-2 du CGCT, créé par l'article 23 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, prévoit que les départements ou les régions ou les syndicats créés à cet effet peuvent, à l'initiative des collectivités territoriales, élaborer des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN). Ces schémas recensent les infrastructures existantes, présentent une stratégie de développement de ces réseaux et favorisent la cohérence des initiatives publiques ainsi que leur bonne articulation avec l'investissement privé. Ils ont une valeur indicative.

---

<sup>18</sup> L'article L. 5111- du CGCT précise que « *forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-8, les pôles métropolitains, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales.* »

En vertu de l'article L. 1425-1 du CGCT, les collectivités territoriales doivent déclarer leurs projets de réseaux d'initiative publique à l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) deux mois au moins avant leur mise en œuvre effective.

Au mois de septembre 2013, l'ARCEP a recensé 400 projets de collectivités qui avaient fait l'objet d'une déclaration officielle sur la base de l'article L. 1425-1 du CGCT. Sur ces 400 projets, 383 sont, à l'heure actuelle, en cours ou achevés. Parmi ces 383 projets, la part la plus importante revient aux structures intercommunales qui représentent 41,2 % des projets, suivies par les initiatives communales à 30,6 % puis par les initiatives départementales (conseil général ou syndicat mixte piloté par le conseil général) et régionales qui représentent respectivement 23,5 % et 4,7 % des déclarations. Les projets de grande envergure, c'est-à-dire de plus de 30 000 habitants, correspondent à 43 % des projets en cours ou achevés (soit 165 projets).

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a renforcé le caractère régional des schémas numériques (article 2). Désormais, dès que le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) comprend un volet numérique, celui-ci se substitue au SDTAN. En outre, lorsque le territoire d'une région est couvert par plusieurs SDTAN, l'ensemble des acteurs doivent s'associer pour réaliser un schéma numérique régional.

Sur les financements, en vertu du principe de spécialité et d'exclusivité régissant les établissements publics de coopération locale, les syndicats mixtes en charge des réseaux de communications électroniques ne peuvent percevoir des fonds de concours de leurs membres pour financer leurs investissements.

Il convient néanmoins de préciser que dans certains secteurs d'activités, le législateur est expressément intervenu afin de permettre le versement de fonds de concours entre un syndicat mixte et les collectivités membres. Ceux-ci sont autorisés pour les syndicats mixtes exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité ou ayant bénéficié de transferts de compétence en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des ports non autonomes relevant de l'Etat.

#### b) Problèmes posés par la législation actuelle

##### - Le problème de la compétence concurrente

En habilitant à la fois l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements à intervenir dans l'aménagement numérique du territoire, sans préciser les modalités d'organisation de la compétence, notamment celle d'un transfert préalable de la compétence lorsqu'elle est exercée par un groupement, l'article L. 1425-1 du CGCT pose un problème de compétence concurrente qui nuit à la lisibilité de l'action publique locale.

En effet, dans la mesure où il réside une insécurité juridique concernant le cadre d'intervention des groupements, ceux-ci pourraient par exemple s'autosaisir de la compétence en élaborant des projets de déploiement de réseau sans accord préalable des communes membres.

Dès lors, la compétence concurrente ne permet pas de garantir la bonne articulation entre les réseaux existants et les projets de déploiement, pourtant essentielle afin de réduire les coûts d'investissement, faisant ainsi obstacle aux synergies et au partage des informations. Elle complexifie la gouvernance des projets avec la possibilité de se retrouver avec des groupements déployant des réseaux numériques sur le territoire de communes qui auraient

néanmoins conservé leur compétence. La compétence concurrente est donc contraire à l'objectif de clarification et de rationalisation des interventions publiques.

- Les limites de financement

En l'état actuel du droit, les membres d'un syndicat mixte compétent en matière d'établissement d'un réseau de communication électronique, ne peuvent financer le syndicat qu'au moyen de contributions inscrites en section de fonctionnement de leur budget. Cette contrainte n'est pas de nature à favoriser la participation financière des collectivités territoriales à ce type d'investissement. En effet, alors qu'il s'agit de permettre la réalisation d'investissements de long terme, l'obligation de ne verser que des contributions de la section de fonctionnement empêche les collectivités membres d'amortir leurs subventions et, surtout, de les financer par l'emprunt.

## **2. Objectifs poursuivis**

- Clarifier le droit en précisant l'obligation d'un transfert de compétence lorsque celle-ci est exercée par un groupement, et mettre ainsi fin à la compétence concurrente entre collectivités territoriales et groupements.

- Ne pas bouleverser le dispositif en place en maintenant la compétence partagée entre les communes, les départements et les régions, et ainsi favoriser l'intervention publique pour atteindre l'objectif d'une couverture totale du territoire en réseaux très haut débit d'ici 2025, fixé dans le plan « France Très Haut Débit ».

- Favoriser en matière d'aménagement numérique l'échelon supra-départemental en ouvrant la possibilité pour les syndicats mixtes ouverts de se voir déléguer tout ou partie de leur compétence sur les réseaux de communications électroniques. Ce mécanisme de souplesse vise à faciliter l'adhésion de communes qui souhaiteraient conserver la gestion de leurs réseaux de première génération.

- Expliciter la notion de cohérence des réseaux d'initiative publique en précisant notamment qu'elle implique d'éviter les déploiements de réseaux isolés et concurrents sur un même territoire par plusieurs niveaux de collectivités. L'enjeu est de garantir la bonne articulation des projets et des différents acteurs, permettant de favoriser les synergies et de générer des économies d'échelle.

- Autoriser les collectivités territoriales et autres personnes morales de droit public membres d'un syndicat mixte ouvert compétent en matière d'établissement d'un réseau de communication électronique à verser des fonds de concours au syndicat mixte de façon qu'elles puissent inscrire en section d'investissement de leur budget leurs contributions destinées à financer des investissements.

## **3. Etude des options**

- Option d'instituer une compétence obligatoire aux régions avec introduction d'un système de délégations de compétence par la région aux autres collectivités :

Elle présente l'avantage de clarifier le droit existant en mettant fin à la compétence concurrente et partagée par l'identification de la région comme étant le seul échelon compétent.

Toutefois, cette option risque de remettre en cause les initiatives départementales qui ont été encouragées par le gouvernement depuis 2010. Par ailleurs, l'institution d'une compétence obligatoire implique de facto de prévoir un dispositif de compensation financière en vertu de l'article 72-2 de la Constitution qui dispose que « *toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.* ». Cette option ne permet pas, en outre, de valoriser pleinement les expériences des autres acteurs locaux en matière d'aménagement numérique.

- Option d'instituer une compétence obligatoire aux départements avec système de délégation de compétence :

La désignation du département comme le seul échelon compétent mettrait fin à la compétence concurrente et partagée, et participerait à l'objectif de clarification des compétences. Elle est conforme au plan « France Très Haut Débit », qui a privilégié la maille départementale. Aujourd'hui, la grande majorité des projets de déploiement très haut débit et des SDTAN sont portés par les départements. Cette option permettrait également de conserver l'existant puisqu'elle prévoit la possibilité pour les autres collectivités soit de conserver leur compétence soit de la transférer aux départements pour les réseaux existants.

En revanche, comme pour l'option précédente, l'institution d'une compétence obligatoire implique de prévoir un dispositif de compensation financière. Elle écarte les autres niveaux de collectivités, notamment les régions, qui se sont déjà engagées dans des projets de déploiement très haut débit, et ne permet pas la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux qui ont pu développer des compétences en matière d'aménagement numérique. Enfin, elle ne favorise pas les projets interdépartementaux.

#### **4. Evaluation des impacts**

- La proposition permet une clarification du droit existant en mettant fin à la compétence concurrente en explicitant l'obligation d'un transfert de compétence lorsque celle-ci est exercée par un groupement de collectivités.
- Elle permet de clarifier la gouvernance en matière d'aménagement numérique, ce qui facilite l'articulation des projets des collectivités et contribue à réaliser des économies.
- Elle incite à la mise en œuvre de projets numériques à une échelle supra-départementale, en introduisant un mécanisme de souplesse de délégation de compétence visant à faciliter l'adhésion des collectivités à un projet porté par un syndicat mixte ouvert.
- Elle facilite la participation financière des collectivités à un projet numérique porté par un syndicat mixte en permettant, sous certaines conditions, l'apport de fonds de concours de la part des collectivités membres.

Eu égard aux investissements très conséquents que requiert le déploiement des réseaux très haut débit, l'objectif est bien de soutenir le démarrage des projets et d'inciter les collectivités à s'engager rapidement dans le développement des réseaux de nouvelle génération.

Dans son rapport du GRACO de décembre 2013, l'ARCEP a évalué l'investissement futur dans le déploiement des réseaux très haut débit à 15,5 milliards d'euros, sur la base des SDTAN couvrant 98 départements. Sur ce total de 15,5 milliards, 3,1 doivent être apportés par les porteurs de projets (application de la règle des 20% de la participation minimale du maître d'ouvrage). Le Gouvernement s'est également engagé à soutenir les projets des

collectivités à hauteur de 3 milliards d'euros. Ainsi, ces fonds de concours pourraient venir contribuer à financer les 9,4 milliards d'euros restants.

- Elle permet de conserver l'existant et les expériences réussies en maintenant la compétence partagée entre les trois catégories de collectivités territoriales.

- L'institution d'une compétence facultative n'implique pas de prévoir de compensation financière.

## **5. Consultations**

L'autorité de régulation des communications électroniques et des postes saisie le 23 avril 2014 a rendu un avis favorable en date du 29 avril 2014.

## **6. Mise en œuvre**

Les mesures proposées ne nécessitent pas de mesure réglementaire d'application. En revanche, une instruction par voie de circulaire peut être envisagée afin d'explicitier la réforme.

#### 4.4. Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme et guichets uniques (articles 28 et 29)

##### 4.4.1. Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme

###### 1. Diagnostic

La rationalisation de l'action des collectivités territoriales nécessite une clarification de leurs compétences respectives. C'est le sens de la suppression de la clause de compétence générale des régions et des départements.

Pour autant, certains domaines, en raison de la diversité des interventions existantes et de la fragilité des opérateurs, méritent de demeurer des domaines de compétences partagées.

Il s'agit, du sport, de la culture et du tourisme (pour le tourisme, cf. le point 2.1.4)

- l'intervention conjointe des collectivités territoriales dans le domaine sportif

L'intervention de tous les niveaux de collectivités publiques est complémentaire. Cette possibilité d'intervention conjointe est déjà expressément reconnue par la loi qui dispose que *"l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations, les fédérations sportives, les entreprises et les institutions sociales, contribuent à la promotion et au développement des activités physiques et sportives. L'État et les associations et fédérations sportives assurent le développement du sport de haut niveau, avec le concours des collectivités territoriales, de leurs groupements et des entreprises intéressées"* (article L 100-2 du code du sport).

Cette action conjointe de l'ensemble des collectivités prend souvent la forme de cofinancements pour la construction d'équipements sportifs. Le maintien de la possibilité de cofinancements est nécessaire à la réalisation de nombreux équipements.

Les collectivités territoriales jouent un rôle décisif au côté des acteurs privés et sont devenues aujourd'hui les premiers financeurs publics du sport en France. Si les communes constituent le premier financeur public, la participation financière des départements et régions demeure importante, comme l'atteste le tableau ci-dessous :

En milliards d'euros	2006	2007	2008	2009	2010
Ménages	15,8	16,4	16,7	16,5	17,1
Collectivités territoriales	9,6	10,2	10,6	10,8	10,6
<i>Dont communes</i>	<b>8,4</b>	<b>9</b>	<b>9,3</b>	<b>9,4</b>	<b>9,3</b>
<i>Dont départements</i>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>
<i>Dont régions</i>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>
Etat	4,1	4,2	4,3	4,3	4,4
Entreprises	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3
TOTAL des dépenses sportives	32,7	34	34,9	34,9	35,4

Source : « Comptes économiques du sport » DJEPVA - Mission des Études, de l'Observation et des Statistiques, parue dans la publication « les chiffres clés du sport février 2013 ».

Dans le champ sportif, un récent rapport parlementaire a d'ailleurs mis en lumière l'importance pour les collectivités territoriales de « *ne pas agir seules* » pour réaliser un équipement sportif nouveau. L'intervention conjointe des départements et des régions lors de la création par une commune d'un nouvel équipement permet à la fois d'obtenir des financements supplémentaires, de répartir les risques financiers et de partager les expériences et les points de vue. Le rapport souligne qu'« *au vu de l'importance de l'enjeu financier, il*

*est important que l'échelon local ne soit pas laissé à lui-même au moment de prendre une décision relative à la construction ou à la rénovation lourde d'un grand équipement sportif. Idéalement, un échelon modérateur devrait émerger sur le terrain. Dans la plupart des cas, sous réserve des réalités locales, la région pourrait jouer un tel rôle. En effet, le conseil régional est souvent appelé à participer au tour de table du financement des équipements et a donc tout naturellement son mot à dire sur le formatage des projets. De plus, elle est le mieux à même de juger comment le projet est susceptible de s'intégrer à l'échelle d'un territoire plus vaste ou si d'autres solutions, plus optimales (partage de stades en cas de grands événements, etc.), gagneraient à être envisagées »<sup>19</sup>.*

- l'intervention conjointe des collectivités territoriales dans le domaine culturel

Le même diagnostic peut être dressé concernant l'intervention des différents niveaux de collectivités territoriales dans le domaine culturel.

En effet, tant le code général des collectivités territoriales (CGCT) que le code du patrimoine prévoit des interventions conjointes ou indifférenciées de l'ensemble des collectivités territoriales.

Si l'article L. 2121-29 du CGCT conserve la clause de compétence générale des communes, l'article L. 4211-1 tel qu'issu de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dispose que « *la région a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'Etat, de contribuer au développement économique, social **et culturel** de la région (...).* » En outre, les articles L. 1431-1 et suivants du même code permettent aux collectivités territoriales et à leurs groupements de constituer des établissements publics de coopération culturelle chargés de la création et de la gestion d'un service public culturel. La poursuite de cette collaboration nécessite donc de conserver une intervention complémentaire de tous les niveaux de collectivités.

De même, les dispositions du code du patrimoine relatives aux archives (L. 212-6 et suivants), aux bibliothèques (L. 310-1 et suivants), aux musées (L. 410-1 et suivants) ou encore à l'archéologie (L. 522-7 et suivants) permettent à toutes les collectivités d'intervenir dans ces domaines.

Dans les faits, les collectivités territoriales se sont fortement impliquées en développant des politiques culturelles riches et diversifiées. Ces possibilités d'intervention conjointe ont abouti à ce qu'aujourd'hui, les dépenses culturelles des collectivités territoriales soient importantes, comme l'atteste le tableau ci-dessous :

<b>Evolution des dépenses culturelles (en Md€)</b>		
	<b>2006</b>	<b>2010</b>
Collectivités territoriales	<b>7</b>	<b>7,6</b>
<i>Dont régions</i>	<i>0,5</i>	<i>0,7</i>
<i>Dont départements</i>	<i>1,3</i>	<i>1,4</i>
<i>Dont EPCI</i>	<i>0,8</i>	<i>1</i>
<i>Dont communes de plus de 10 000 habitants</i>	<i>4,4</i>	<i>4,5</i>

Source : Rapport de l'IGF sur l'apport de la culture à l'économie en France, décembre 2013 et Chiffres-clés 2013 du MCC/DEPS

<sup>19</sup> Rapport présenté le 17 octobre 2013 au Sénat au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des finances sur le financement public des grandes infrastructures sportives, par MM. Jean-Marc TODESCHINI et Dominique BAILLY.

## **2. Objectifs poursuivis**

Il est apparu nécessaire de poursuivre la rationalisation de l'intervention des collectivités territoriales.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi prévoit de supprimer la clause générale de compétence des départements et des régions. Ainsi les départements et les régions auront-ils des compétences d'attribution. L'objectif poursuivi par la loi est de parvenir à une définition plus claire des responsabilités de chacun.

Il est dès lors nécessaire de prévoir une dérogation pour maintenir la possibilité d'intervention conjointe de l'ensemble des collectivités territoriales dans les domaines sportif et culturel, afin de continuer à assurer la démocratisation de l'accès à la culture et au sport par leur soutien à un réseau de structures très dense.

## **3. Etude des options**

Pour atteindre les objectifs poursuivis, il n'existe pas d'autre option possible en dehors d'une disposition législative expresse permettant de maintenir cette dérogation et de respecter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

## **4. Evaluation des impacts**

La disposition législative affirmant l'exercice de compétences partagées des collectivités locales dans les domaines du sport et de la culture permet le maintien de l'état du droit dans ces domaines spécifiques.

## **4.4.2. Guichets uniques**

### **1. Diagnostic**

Dans les domaines de compétences partagées entre l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre, la multiplication des aides et des subventions ainsi que des procédures d'instruction afférentes présente plusieurs inconvénients.

Pour les demandeurs, elle présente un coût administratif élevé lié à la diversité des procédures de demande et d'instruction des dossiers, des calendriers, des évaluations.

Pour les personnes publiques qui attribuent des aides ou subventions, la démultiplication des guichets entraîne des coûts de coordination, un manque de fiabilité du suivi financier des opérateurs et nuit à la lisibilité de l'action publique.

Le coût global de ces doublons n'offre pas nécessairement en contrepartie une garantie d'équité de traitement des opérateurs.

### **2. Objectifs poursuivis**

La mesure proposée s'inscrit dans la démarche visant à optimiser l'articulation de la gouvernance nationale et locale lorsqu'entrent en jeu des compétences partagées. Elle a pour objet de donner la possibilité aux différentes collectivités publiques de simplifier l'organisation de l'instruction et de l'octroi de leurs aides et subventions dans ces secteurs où la synergie de leur politique est un gage d'efficacité.

Par la création d'un guichet unique, ces collectivités faciliteront l'accès des usagers aux demandes d'aides et de subventions. De façon complémentaire, la mise en place d'une instruction unique de ces demandes poursuivra l'objectif de rationaliser l'octroi des financements en limitant leur cumul et en assurant la diversité des bénéficiaires et le pluralisme des projets soutenus.

### **3. Etude des options**

L'option la plus radicale pour remédier aux doublons est de mettre un terme aux interventions croisées des personnes publiques dans un domaine donné. Elle n'apparaît toutefois pas réaliste dans tous les domaines, les objectifs et les outils pouvant différer tout en concernant une même action.

Le concept de guichet unique renvoie à l'idée de centralisation des demandes et de leur traitement. Pour s'inscrire pleinement dans cette logique, il aurait pu aussi être envisagé de rendre obligatoire la délégation de ces missions à une seule des collectivités publiques concernées. Cependant, cette solution doit être écartée dans la mesure où elle porte atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales consacrée à l'article 72 de la Constitution et à la liberté contractuelle.

#### **4. Evaluation des impacts**

La demande de simplification des démarches administratives est une revendication forte des usagers. En matière de distribution de financements, un schéma local plus lisible et plus accessible ne peut recevoir qu'un accueil favorable de leur part.

Au sein des structures concernées, le mécanisme des délégations de compétences constitue une mesure de rationalisation qui génère des économies d'échelle tant dans l'emploi de moyens humains que financiers.

De même, l'instruction unique, en permettant une vision globale de la demande d'aides et de subventions par le service instructeur, favorisera la maîtrise et la meilleure allocation par l'échelon délégataire, sous réserve du respect par le délégataire des objectifs et moyens qui lui sont confiés par le délégant.

#### **5. Mise en œuvre**

Cette mesure sera applicable dès la publication du présent texte de loi.

## **5. Titre IV : Transparence et responsabilité financières des collectivités territoriales (articles 30 à 34)**

### **5.1. Transparence financière (articles 30 à 32)**

#### **1. Diagnostic**

Afin de mieux satisfaire l'attente légitime des citoyens et compte tenu de la part importante que les collectivités territoriales prennent à la dépense publique, leur transparence financière doit être renforcée. En la matière, des améliorations significatives apparaissent particulièrement nécessaires dans deux domaines : le suivi des suites données aux observations des chambres régionales des comptes et la présentation des orientations budgétaires.

Au contraire de ce qui prévaut pour le suivi des observations de la Cour des comptes, le suivi des observations des chambres régionales des comptes ne fait l'objet d'aucune publication. Le rapport public annuel de la Cour des comptes comporte depuis 1998 un volet consacré aux suites données, par les responsables publics concernés, aux observations et recommandations que la Cour leur a adressées les années précédentes. En outre, l'article L. 143-10-1 du code des juridictions financières prévoit que les destinataires des observations de la Cour des comptes ont l'obligation de lui fournir des comptes rendus sur la base desquels est établie la présentation des suites données aux observations insérée au rapport public annuel.

Le débat d'orientation budgétaire, qui précède chaque année le vote du budget, revêt un caractère obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants, les EPCI, les départements et les régions. S'il a été instauré par la loi, son contenu est toutefois encadré par la seule jurisprudence administrative. En effet, aucune règle législative ou réglementaire ne définit précisément le contenu du débat d'orientation budgétaire, les modalités selon lesquelles il doit être introduit, les informations qui doivent préalablement être communiquées aux membres de l'assemblée délibérante ou les conditions dans lesquelles il en est rendu compte. Il résulte de cette absence de formalisation du débat d'orientation budgétaire que les pratiques des collectivités territoriales et des EPCI sont très divergentes.

En outre, compte tenu des enjeux qui s'attachent à la gestion de la dette publique locale, il convient, ainsi que la Cour des comptes l'a souligné dans ses rapports publics annuels 2009, 2010 et 2011, d'accroître en la matière le rôle et l'information des assemblées délibérantes. Des efforts de transparence ont été récemment décidés et mis en œuvre, comme la Cour l'a souligné dans son rapport de juillet 2011 sur la gestion de la dette publique locale : la réglementation budgétaire et comptable applicable au secteur public local prévoit qu'une typologie des emprunts suivant leur degré de risque est communiquée aux organes délibérants. En outre, conformément à l'avis du Conseil de normalisation des comptes publics du 8 juillet 2011, les obligations incombant aux collectivités territoriales concernant les informations comptables relatives à la dette ont été sensiblement renforcées. De plus, la circulaire du 25 juin 2010 recommande la tenue d'un débat annuel sur la dette. La Cour des comptes considère toutefois que ce rapport annuel sur la dette « indispensable pour inciter à la définition d'une stratégie de la dette et assurer une diffusion de l'information à l'assemblée délibérante » ne doit pas être facultatif.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a introduit en matière de gestion de la dette publique locale des dispositions qui vont renforcer de façon significative l'information des élus, des citoyens et des tiers. L'article 93 de la loi prévoit ainsi qu'à partir de l'exercice 2014, le débat d'orientation budgétaire, que chaque collectivité territoriale de 3 500 habitants et plus doit tenir

préalablement à l'adoption du budget, portera également sur l'évolution et les caractéristiques de son endettement. En outre, l'article 92 de la loi conforte les prérogatives de l'organe délibérant pendant la période électorale en prévoyant, pour toutes les collectivités territoriales et leurs groupements, que les délégations consenties à l'exécutif en matière d'emprunt prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement de l'assemblée délibérante, soit deux semaines avant la date du scrutin. Enfin, l'article 94 de la loi améliore la transparence financière des collectivités territoriales en instaurant, pour les emprunts à risque souscrits à compter du 1er janvier 2014, une obligation de constituer une provision à hauteur du risque financier encouru par la collectivité emprunteuse.

Le projet de texte crée un nouvel article dans le code des juridictions financières, qui prévoit l'établissement par la Cour des comptes d'un rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et sa présentation par le premier président de la Cour des comptes devant le Comité des finances locales, après sa transmission au Parlement. Il s'agit, compte tenu de l'importance des finances publiques locales, d'améliorer l'information du Parlement et des citoyens en instituant, comme il en existe déjà pour les finances de l'Etat et de la sécurité sociale, une publication annuelle de la Cour des comptes spécialement consacrée aux finances du secteur public local. En outre, il est proposé que le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques prévu au 3° de l'article 58 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances soit présenté par le premier président de la Cour des comptes devant le Comité des finances locales.

Dans le contexte de renforcement continu des exigences de transparence des comptes publics et d'amélioration de la gestion publique, disposer de comptes fiables est, pour les collectivités territoriales et leurs partenaires, à la fois une nécessité et un atout.

Si les comptables publics tiennent la comptabilité des collectivités territoriales, leurs écritures sont la résultante de décisions prises par les ordonnateurs qui détiennent le pouvoir de gestion. La qualité comptable n'est donc pas l'affaire des seuls comptables publics.

Or il n'existe en France aucun dispositif obligatoire de contrôle légal et de vérification des comptes des collectivités et établissements publics locaux, à la différence de la situation qui prévaut dans la plupart des grands pays de l'Union européenne (Grande-Bretagne, Pays-Bas, Danemark, Grèce, Allemagne, Italie, Suède, Espagne). En Belgique, il n'existe pas non plus d'obligation de certification des comptes des collectivités.

Il importe toutefois de souligner que dans tous les autres pays de l'Union européenne, le nombre des collectivités et établissements publics locaux est bien plus faible qu'en France (98 municipalités et 5 régions par exemple au Danemark).

On distingue deux grands dispositifs de contrôle légal des comptes dans ces pays : soit les collectivités publiques locales ont l'obligation de faire certifier leurs comptes par des cabinets d'audit externe (Pays-Bas, Danemark, par exemple pour toutes les collectivités publiques, au dessus d'un seuil de 1,5 M€ de recettes en Grèce), soit cette mission de certification des états comptables et financiers est réalisée totalement ou partiellement par des institutions publiques (Allemagne, Italie, Espagne). En Grande-Bretagne, les comptes des collectivités publiques font l'objet d'une certification supervisée par l'Audit Commission et réalisée soit par des équipes propres de cette institution publique, soit par des cabinets d'audit privés engagés par l'Audit Commission.

Au regard du très grand nombre d'organismes potentiellement concernés, des contraintes et des coûts qui s'attachent à tout dispositif de certification des comptes, obéissant aux normes internationales d'audit, il ne semblerait pas fondé, quelles que soient l'origine et les modalités

de financement des travaux liés à la certification, de l'envisager *a priori* pour tous les organismes publics locaux.

En effet, si la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités institue une obligation de certification de leurs comptes, pour les universités, au fur et à mesure qu'elles adopteront les compétences élargies définies par la loi, ce dispositif de certification légale ne concerne qu'un peu plus de 80 universités publiques.

De la même façon, si la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires retient la certification des comptes des établissements publics de santé par des commissaires aux comptes et par la Cour des comptes, il prévoit que les établissements concernés par cette obligation légale seront définis par décret et donc qu'une partie seulement des 1 100 établissements publics de santé seront soumis à cette obligation. Au demeurant, la loi dispose que cette obligation de certification s'appliquera au plus tard aux comptes du premier exercice qui commencera quatre ans à compter de la publication de la loi.

Dès lors que la LOLF et la LOLFSS ont instauré une certification des comptes de l'Etat et du régime général de la sécurité sociale et que l'article 47-2 de la Constitution pose le principe de régularité, de sincérité et de fidélité pour l'ensemble des comptes publics, il semble nécessaire de préciser dans le code des juridictions financières le rôle des juridictions financières en matière de qualité des comptes locaux.

## **2. Objectifs poursuivis**

S'agissant du suivi des suites données aux observations des chambres régionales des comptes, l'objectif poursuivi par le projet de loi consiste à instaurer, au plan local, un dispositif comparable à celui qui est prévu, au plan national, pour les observations de la Cour des comptes.

Il s'agit de permettre aux assemblées délibérantes et aux citoyens de mieux mesurer les effets des interventions des chambres régionales des comptes et aux juridictions financières d'améliorer la qualité des recommandations qu'elles tirent de leurs travaux.

Concernant la présentation des orientations budgétaires de la collectivité, il est proposé, afin d'améliorer l'information des assemblées délibérantes et des citoyens ainsi que la lisibilité de l'action publique locale, que le contenu du débat d'orientation budgétaire soit plus précisément défini et porte notamment sur la gestion de la dette et l'évolution des dépenses, que, dans les grandes collectivités, ce débat soit obligatoirement introduit par un rapport de l'exécutif et que ce rapport fasse l'objet de mesures de publicité.

Il s'agit en particulier de rendre obligatoire, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, un débat annuel sur la dette introduit par un rapport de l'exécutif présentant les résultats de la stratégie de gestion de la dette et de la trésorerie du dernier exercice clos ainsi que la stratégie à venir et les caractéristiques des emprunts et instruments financiers souscrits.

En ce qui concerne la qualité des comptes publics locaux, le projet de loi propose de retenir un dispositif d'expérimentation du contrôle légal et de la vérification des comptes de grandes collectivités territoriales (dont les produits de fonctionnement excèdent 200 millions d'euros) qui se porteraient volontaires.

Cette expérimentation légale de dispositifs destinés à assurer, conformément aux exigences de l'article 47-2 de la Constitution, la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes serait mise

en place sous la coordination de la Cour, en liaison avec les directeurs départementaux et régionaux des finances publiques, les préfets et les collectivités concernées.

### **3. Evaluation des impacts**

Les nouvelles obligations concernant le suivi des observations des chambres régionales des comptes s'appliqueront à toutes les entités publiques locales ainsi qu'aux sociétés d'économie mixte, associations et autres personnes morales de droit privé soumises à leur contrôle.

Ce sont ainsi les observations des quelques six cents rapports d'observations définitives publiés chaque année par les chambres régionales des comptes qui devront faire l'objet d'un compte rendu par les organismes contrôlés et d'un suivi par les chambres régionales des comptes. A titre de comparaison, il peut être relevé que la Cour des comptes a assuré en 2012 le suivi de 1 213 recommandations formulées en 2009, 2010 et 2011.

Dans toutes les collectivités et EPCI comptant 3 500 habitants ou plus, le débat d'orientation budgétaire devra, à compter du 1<sup>er</sup> août 2015, être introduit par un rapport de l'exécutif portant non seulement sur les orientations générales du budget et les engagements pluriannuels envisagés mais également sur la gestion de la dette. Ce rapport devra, en outre, faire l'objet d'une publication. Cette nouvelle obligation concernera 2 934 communes, 2 167 EPCI, 101 départements et 26 régions. Cette mesure permettra aux élus et aux citoyens de disposer d'informations financières comparables.

L'expérimentation de la certification des comptes publics locaux, proposée par le projet de loi, portera sur les comptes de grandes collectivités, sur la base du volontariat. Cette phase d'expérimentation d'une durée de cinq ans permettra de mettre en œuvre et de comparer différentes modalités de certification des comptes et de retenir le système le plus adapté. Le délai de trois ans qui précèdera la mise en œuvre de l'expérimentation permettra de désigner les collectivités retenues et de déterminer le cadre réglementaire des opérations de certification.

### **4. Mise en œuvre**

La mise en œuvre des mesures proposées en matière de transparence financière et de qualité des comptes nécessite l'élaboration d'un décret en Conseil d'Etat pour fixer les modalités de présentation devant le Comité des finances locales des rapports relatifs à la situation financière des collectivités territoriales ainsi que celles de l'expérimentation de la certification des comptes publics locaux.

En outre, un décret devra fixer le contenu et les modalités de publication du rapport d'orientations budgétaires.

## **5.2. Responsabilité financière (article 33)**

### **1. Diagnostic**

En vertu du droit européen, tout manquement à ce droit donne lieu à la condamnation des Etats membres et non de leurs collectivités territoriales lorsqu'elles en sont à l'origine, l'Union européenne ne connaissant que les Etats membres sans tenir compte de la répartition interne des compétences de ces derniers.

Cette situation apparaît préjudiciable au bon exercice des compétences et à la transparence de l'action des différentes collectivités publiques vis-à-vis des citoyens, et ce quelle que soit la collectivité concernée.

Dans l'état actuel du droit, aucun dispositif législatif ou réglementaire spécifique n'a été mis en place pour permettre à l'Etat d'impliquer financièrement les collectivités territoriales pour les manquements dans les domaines qui relèvent de leurs compétences.

#### 1-1 Les risques contentieux auxquels la France est soumise devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)

L'article 260, paragraphe 2, du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) expose les Etats membres qui n'ont pas pris les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt (manquement sur manquement) à deux types de sanction.

La condamnation peut résider en une somme forfaitaire (dont le minimum est de 10 millions d'euros pour la France) et/ou à des astreintes journalières (qui peuvent aller de quelques dizaines à quelques centaines de milliers d'euros par jour).

A noter que la somme forfaitaire peut se cumuler avec l'astreinte (CJCE 12 juillet 2005, Commission/France, C-304/02, affaire dite des « poissons sous taille »).

Les recours intentés ou susceptibles de l'être contre la France, recensés ci-après, montrent que les sanctions précitées peuvent résulter de manquements imputables à des collectivités territoriales.

#### a) Absence d'arrêts en manquement sur manquement concernant les collectivités territoriales en France

Au 10 juin 2014, dix-neuf arrêts ayant donné lieu à condamnation pécuniaire ont été prononcés par la CJUE ; ils concernaient la Grèce (cinq arrêts), l'Espagne et la France (trois arrêts), l'Irlande (deux arrêts), la Belgique, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal, la Suède et la République tchèque (un arrêt chacun)

A titre indicatif, ces trois arrêts concernant la France sont les suivants :

- le 12 juillet 2005, dans l'affaire dite des « poissons sous taille », qui a prononcé à la fois une amende forfaitaire de 20 millions d'euros et une astreinte semestrielle de 57,8 millions (liquidée une seule fois) ;
- le 14 mars 2006, pour transposition non conforme de la directive relative à la responsabilité civile du fait des produits défectueux, la France a été soumise à une astreinte dont elle s'est acquitté pour un montant total de 759 600 euros ;
- enfin, le 9 décembre 2008, pour transposition tardive de la directive relative à la dissémination volontaire d'OGM, la France a été condamnée au paiement d'une somme forfaitaire de 10 millions d'euros.

Aucun arrêt en manquement sur manquement ne condamne donc la France pour violation du droit de l'Union par une collectivité territoriale.

Pour mémoire, la Cour a pu condamner des Etats pour manquement sur manquement imputable à des collectivités infra étatiques. C'est ainsi que, dans un arrêt du 18 juillet 2007 (« Commission contre Allemagne », C-503/04), la Cour a jugé que, en n'ayant pas pris, à la date à laquelle a expiré le délai imparti dans l'avis motivé émis par la Commission des Communautés européennes en vertu de l'article 228 CE, les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt du 10 avril 2003, « Commission contre Allemagne » (C-20/01 et C-28/01), concernant la conclusion d'un contrat pour l'élimination des déchets de la ville de Brunswick, la République Fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu dudit article. Aucune somme n'a été mise à la charge de l'Allemagne car il avait été mis fin au manquement persistant en cours d'instance.

Pour autant, l'Allemagne aurait pu être condamnée à verser une amende ou une somme forfaitaire pour un manquement persistant du fait d'une collectivité infra-étatique. C'est d'autant plus vrai que la Commission indique, depuis 2007, qu'elle ne se désistara plus de sa demande de condamnation d'un Etat à une somme forfaitaire lorsque la mise en conformité intervient en cours d'instance de la procédure en manquement sur manquement.

Plus récemment, la Belgique et le Luxembourg ont été condamnés les 17 octobre et 28 novembre 2013 au paiement d'une somme forfaitaire et d'une astreinte pour manquement sur manquement à leurs obligations en matière de traitement des eaux urbaines résiduaires, respectivement à 10 millions d'euros d'amende et 859 404 euros par semestre de retard et à 2 millions d'euros et 2800 euros par jour de retard (C-533/11 et C-576/11).

#### b) Procédures en manquement impliquant une entité infra-étatique française

Les principales affaires en manquement concernant les collectivités territoriales et qui ont donné lieu à une condamnation de l'Etat ont trait au droit de l'environnement et notamment à la gestion de l'eau et des déchets, voire à la protection d'espèces menacées.

En voici quelques exemples :

- Affaire C-266/99, 8 mars 2001 : directive 75/440/CEE relative à la qualité de l'eau alimentaire – Absence de dispositions à même de garantir la qualité de l'eau pour certaines prises d'eau en Bretagne.

Entité impliquée : région Bretagne.

- Arrêt C-147/07, 31 janvier 2008, « Commission contre France » : Directives 80/778/CEE et 98/83/CE – Qualité des eaux destinées à la consommation humaine – Concentration maximale en nitrates et en pesticides – Application incorrecte.

Entités impliquées : Régions Pays de Loire et Poitou-Charentes.

- Arrêt C-16/98, 5 octobre 2000, « Commission contre France » : Directive 93/38/CEE – Marchés publics dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications -Travaux d'électrification et d'éclairage public dans le département de la Vendée – Notion d'ouvrage.

Entité impliquée : Département Vendée.

- Affaire C-106/07, 6 décembre 2007, « Commission contre France » : Infraction 2005/2013 - Mise en œuvre de la directive 2000/59/CE - Installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison.

Ports impliqués : Dunkerque, Le Havre, Marseille, Nantes/Saint-Nazaire, Rouen, La Rochelle, Port-La-Nouvelle, Calais, Bastia, Concarneau, Boulogne, Sète, Nice/Villefranche et Marina

Antibes.

- Affaire C-449/03, 10 mars 2005, « Commission des Communautés européennes contre France » : Décharge de Saint-Laurent du Maroni (Guyane) - directive 75/442/CEE relative aux déchets telle que modifiée par la directive 91/156/CEE - Absence d'autorisation et de mesures nécessaires à la protection de la santé et de l'environnement.

Entité impliquée : Commune Saint-Laurent du Maroni.

- Affaire C-423/05, 29 mars 2007, « Commission des Communautés européennes contre République française » : Gestion des déchets - Directives 75/442/CEE et 1999/31/CE - Décharges illégales ou incontrôlées.

Entité impliquée : Etat et collectivités.

- Affaire C-280/02, 23 septembre 2004, « Commission des Communautés européennes contre République française » : Directive 91/271/CEE - Traitement des eaux urbaines résiduaires - Article 5, paragraphes 1 et 2, et annexe II - Défaut d'identification des zones sensibles - Notion d'"eutrophisation" – Défaut de mise en œuvre d'un traitement plus rigoureux des rejets dans des zones sensibles.

Entité impliquée : Etat et collectivités.

- Affaire C-383/09, 9 juin 2011 : directive 92/43/CEE relative aux espaces et aux espèces protégés – Protection insuffisante du grand hamster d'Alsace

Entité impliquée : Etat et collectivités

- Affaire C-23/13, 7 novembre 2013 : directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires – Collecte et traitement dans 5 agglomérations de Corse, Réunion, Guyane et Guadeloupe.

Entité impliquée : Etat et collectivités

### **c) Précontentieux en cours susceptibles d'engager une entité infra-étatique française**

6 affaires donnent actuellement lieu à des échanges avec la Commission européenne.

#### **1-2 Le dispositif prévu par le projet de loi**

Le projet de loi transférant de nouvelles compétences aux collectivités territoriales et à leurs groupements, il est apparu que ces transferts devaient être accompagnés non seulement des moyens humains et financiers nécessaires mais encore de la responsabilité qu'entraîne normalement l'exercice de toute compétence.

La présente disposition insère donc dans le CGCT un nouvel article L. 1611-10 qui prévoit que les collectivités territoriales et leurs groupements supporteront les conséquences financières des arrêts de la CJUE condamnant la France, en vertu de l'article 260 du TFUE, pour manquement à ses obligations communautaires dès lors que ce manquement leur est, en tout ou partie, imputable, et que les charges correspondantes constitueront pour ceux-ci des dépenses obligatoires au sens de l'article L. 1612-15 du CGCT.

Un tel dispositif n'apparaît pas de nature à porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ou à tout autre principe de valeur constitutionnelle au regard de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. Ce dernier a en effet jugé, dans une décision n° 2004-503-DC du 12 août 2004, que les dispositions de l'article 44 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales - lesquelles organisaient le transfert, au profit des régions, de la fonction d'autorité de gestion des fonds européens et de la responsabilité financière qui l'accompagnait - n'étaient pas contraires à la Constitution.

La loi MAPTAM a également introduit des dispositions spécifiques sur la responsabilité financière des collectivités territoriales qui assument la fonction d'autorité de gestion des programmes européens. Ces dispositions, introduites à l'article L. 1511-1-2 du CGCT, visent

à responsabiliser les collectivités territoriales dans l'exercice de cette nouvelle attribution et à ne pas faire supporter par l'Etat des charges qui n'ont pas à figurer, de manière définitive, à son budget en ce qu'elles résultent de l'action ou du défaut d'action de collectivités territoriales.

L'article L. 1511-1-2 prévoit en outre, afin de préserver les droits des collectivités et groupements concernés et d'éviter la condamnation de la France, que l'Etat devra les informer, pour autant qu'ils soient identifiables dès le début de la procédure, de l'ouverture de cette dernière à l'encontre de l'Etat et ils seront invités à présenter leurs observations afin de permettre à l'Etat de répondre. Les mêmes garanties ont été introduites dans le présent projet de texte.

Afin de préserver les droits des collectivités et groupements concernés et d'éviter la condamnation de la France, l'Etat devra les informer, pour autant qu'ils soient identifiables dès le début de la procédure, de l'ouverture de cette dernière à l'encontre de l'Etat et ils seront invités à présenter leurs observations afin de permettre à l'Etat de répondre.

A l'issue de la procédure, que les collectivités territoriales et leurs groupements aient été identifiés *ab initio* ou non, l'Etat déterminera la répartition des sommes dues entre ces derniers au regard de leurs responsabilités respectives. Ils disposeront alors d'un délai d'un mois pour faire valoir leurs observations.

En cas d'accord des intéressés, l'Etat fixera la répartition des sommes dues par décret. Dans le cas contraire, la question sera portée devant une commission, composée à parts égales de membres du Conseil d'Etat et de magistrats de la Cour des Comptes, qui donnera un avis à l'Etat avant qu'il ne fixe la répartition des sommes dues.

Le décret d'application en Conseil d'Etat précisera la composition, la présidence et les modalités de fonctionnement de cette commission.

Si la dépense en cause n'a pas été inscrite au budget de la collectivité concernée ou l'a été pour un montant insuffisant, il appartiendra au représentant de l'Etat de saisir la chambre régionale des comptes afin qu'elle se prononce sur le caractère obligatoire de la dépense et vérifie si des crédits suffisants sont prévus au budget pour le paiement de cette dépense, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-15 du CGCT.

Après mise en demeure de régulariser le budget restée infructueuse, la chambre régionale des comptes demandera au représentant de l'Etat d'inscrire cette dépense au budget et proposera, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire.

Il reviendra alors au préfet de procéder à l'inscription d'office de la dépense en réglant et rendant exécutoire le budget rectifié en conséquence.

## **2. Objectifs poursuivis**

Ce texte a pour objet de responsabiliser les collectivités territoriales dans l'application du droit communautaire et, conséquemment, de les mobiliser afin d'éviter le prononcé de condamnations en manquement contre la France ou, à défaut, d'en obtenir le remboursement par les collectivités concernées.

Il s'inscrit dans le prolongement de l'actuel article L. 1511-1-1 du CGCT relatif à la récupération des aides d'Etat illégales et du futur article L. 1511-1-2 (article 4 du projet de

loi) relatif à la gestion des fonds européens, en visant toutes les autres hypothèses de violation du droit communautaire.

Le mécanisme envisagé trouve sa source dans le rapport du Conseil d'Etat « Collectivités territoriales et obligations communautaires » en date du 23 octobre 2003. Le principe en a été repris par la Cour des Comptes dans ses rapports annuels de 2007 et 2008.

L'idée de faire assumer la sanction par les collectivités « fautives » avait été formulée devant le comité interministériel pour l'Europe du 6 février 2006 par la ministre chargée de l'environnement (Rapport n° 332 F. KELLER session ordinaire 2006/2007).

Ces initiatives ont trouvé leur prolongement dans les travaux d'un groupe de travail, réuni les 28 mars et 11 juillet 2008 sous la présidence de M. BIANCARELLI, conseiller d'Etat, et qui a rassemblé des représentants du SGAE, du ministère en charge de l'économie et des finances, du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur. Celui-ci a élaboré la rédaction d'un projet d'article législatif destiné à être intégré dans le CGCT après l'article L. 1511-1-1 et visant, précisément, à permettre à l'Etat d'impliquer les collectivités territoriales en cas de manquement aux normes de l'Union européenne qui leur serait en tout ou en partie imputable.

Un dispositif comparable existe déjà dans d'autres Etats européens, notamment en Autriche où l'Etat fédéral peut exercer une action récursoire contre l'ensemble des Länder en cas de condamnation au paiement d'une astreinte, et en Belgique où l'Etat fédéral peut répercuter sur la communauté ou la région défaillante les frais résultant du non-respect par celle-ci d'une obligation internationale.

Cependant la situation n'est pas comparable pour tous les Etats à structure fédérale. Ainsi en Allemagne, pour ce qui concerne les corrections nationales (autres que celles liées au Pacte de stabilité et de croissance), en cas d'amendes (CJUE par exemple), la charge est répartie en fonction des compétences et des responsabilités. Dans un cas particulier où plusieurs Länder sont concernés par une correction, la charge est répartie de la façon suivante : 15% pour le niveau fédéral ; 35% pour l'ensemble des Länder selon une clé de répartition fixée (Königssteiner Schlüssel); 50% pour les Länder concernés.

### **3. Etude des options**

D'autres actions peuvent être entreprises en vue de limiter les violations du droit communautaire commises par les collectivités territoriales.

Parmi celles-ci figure, au premier chef, le contrôle de légalité exercé sur les actes de ces collectivités par le représentant de l'Etat en vertu de l'article 72 de la Constitution. Aussi, les matières dans lesquelles les risques de violation du droit communautaire sont les plus nombreux (aides aux entreprises, marchés publics, délégations de service public, environnement) ont-elles été érigées en objectifs prioritaires de ce contrôle. Cependant, tant le nombre très important d'actes transmis aux préfets en application de l'article L. 2131-2 du CGCT (plus de 5 millions chaque année) que les hypothèses où le manquement se traduit par une carence, et donc une absence d'acte soumis à l'obligation de transmission, rendent impossible un contrôle exhaustif de la légalité de l'action des collectivités territoriales à ce stade.

Un renforcement de l'action des secrétariats généraux à l'action régionale sur l'application du droit communautaire par les collectivités territoriales peut également être envisagé, et des consignes devraient être données en ce sens aux préfets concernés par le Gouvernement.

S'inspirant d'exemples étrangers (Autriche, Pays-Bas), il pourrait également être envisagé d'instaurer un pouvoir de substitution vis-à-vis des collectivités territoriales en cas de manquement constaté à une disposition de droit communautaire.

Cette solution reviendrait à étendre le pouvoir de substitution d'action dont dispose déjà le préfet dans un certain nombre de domaines (police, aménagement urbain, logement, accueil et habitat des gens du voyage) mais qui interfèrent assez peu avec le droit communautaire. Cependant, outre le fait qu'elle serait de nature à limiter l'autonomie effective des collectivités territoriales, une telle mesure s'avérerait très délicate à mettre en œuvre dans les hypothèses où la mise en conformité avec le droit communautaire suppose la prise de décision impliquant un choix ou un arbitrage, situations dans lesquelles les préfets seraient le plus souvent moins bien placés que les collectivités défaillantes. De plus, si l'exercice par le préfet d'un pouvoir de substitution se conçoit aisément en matière de police administrative, il serait beaucoup plus délicat à mettre en œuvre en matière d'exercice d'une compétence qui suppose la gestion de moyens sur la durée. Suivant en cela le rapport du Conseil d'Etat précité, le Gouvernement a décidé de ne pas retenir cette option.

Faire supporter par les collectivités défaillantes la charge financière résultant de leurs manquements au droit communautaire apparaît donc comme la principale mesure permettant d'assurer, de manière certaine, la responsabilisation des collectivités territoriales.

Le dispositif envisagé ne retient que les hypothèses où la France a fait l'objet d'une condamnation par la CJUE à la suite d'un recours en manquement sur le fondement de l'article 260 du TFUE, la Commission ne disposant pas, en principe, d'un pouvoir direct de sanction à l'encontre des Etats défaillants dans l'application du droit communautaire.

#### **4. Evaluation des impacts**

Voir supra 1. Diagnostic / 1-1 Les risques contentieux auxquels la France est soumise devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)

#### **5. Mise en œuvre**

Une phase d'instruction s'avérera nécessaire afin de déterminer le degré de responsabilité des collectivités territoriales et des établissements publics concernés ainsi que les sommes dues par ces collectivités et groupements.

Cette phase d'instruction pourra se fonder sur les études menées avant que ne soient rendues les décisions de la CJUE.

En effet, préalablement aux décisions rendues sur le fondement de l'article 260 du TFUE, les départements ministériels impliqués par les politiques publiques dans lesquelles ont été constatées les manquements sont systématiquement réunis, sous la présidence d'un conseiller au cabinet du Premier ministre, en présence du SGG et du SGAE, afin de procéder à un examen précis de chaque litige et à un chiffrage, une répartition et une actualisation des montants des amendes et astreintes susceptibles d'être prononcées à l'encontre de l'État en cas de persistance des manquements. Interviennent à ces réunions les services déconcentrés de l'État qui ont en charge la mise en œuvre de ces politiques publiques et sont en contact avec les collectivités et groupements concernés.

Par exemple, en matière d'eaux résiduaires urbaines (ERU), des réunions avec les préfets, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement et les chefs des services de police de l'eau des départements concernés par des agglomérations tardant à se

mettre en conformité ont lieu, de façon régulière, sous l'égide du directeur de cabinet du ministre chargé de l'environnement. Ces réunions permettent de faire un point précis de la situation des agglomérations. En tant que de besoin, se tiennent des réunions interministérielles animées par le cabinet du Premier ministre avec les préfets des départements comportant des agglomérations en retard dans leur mise en conformité aux normes européennes.

L'imputation à chacune des collectivités en cas de condamnation pécuniaire peut, par conséquent, se fonder sur l'ensemble de ces travaux qui résultent d'échanges approfondis successifs entre :

- le SGAE et la Commission européenne ;
- le SGG, le SGAE et les ministères concernés dans le cadre de réunions relatives à l'avancement des travaux de mise en conformité ;
- le SGAE, le ministère en charge de l'environnement et le ministère de l'intérieur dans le cadre d'un comité de pilotage ERU placé sous l'égide du SGAE ;
- les services déconcentrés, les chefs de projet ERU et les maîtres d'ouvrages dans le cadre de réunions de suivi, de "modification" présidées par les préfets.

Les propositions de répartition des sommes dues ainsi que les décisions arrêtant ces répartitions prendront la forme d'un décret.

### 5.3. Observatoire de la gestion publique locale (article 34)

Ainsi que l'ont relevé le rapport de M. Pierre RICHARD consacré à la maîtrise des dépenses publiques locales<sup>20</sup>, le premier rapport du Conseil d'orientation des finances publiques<sup>21</sup> ou le rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales présidé par MM. Gilles CARREZ et Michel THENAULT<sup>22</sup>, l'analyse, la connaissance et la comparaison des coûts des services publics locaux doivent être développés car ils constituent des facteurs essentiels d'aide à la décision et de maîtrise de la dépense publique locale.

En la matière, de nombreuses données sont disponibles mais, en raison de la grande diversité de leurs producteurs, elles sont très hétérogènes et insuffisamment exploitées. Il apparaît donc nécessaire de mettre en place un dispositif permettant de collecter les données utiles, de les centraliser, de construire, sur cette base, des référentiels de coûts des principaux services publics locaux et de les rendre publics afin de permettre leur exploitation par les collectivités territoriales, les citoyens et les tiers.

L'article L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales confie au comité des finances locales (CFL) une mission d'analyse de la situation financière des collectivités locales et des facteurs d'évolution de la dépense locales. L'exercice de ces missions relève plus particulièrement de sa formation spécialisée dénommée observatoire des finances locales, qui comporte des représentants de toutes les composantes du CFL.

L'observatoire des finances locales constitue ainsi une structure particulièrement appropriée pour mettre en place un dispositif d'analyse, de connaissance et de comparaison des coûts des services publics locaux et pour réaliser, outre le traitement des données collectées à cette fin, des missions d'expertise et d'audit ainsi que des évaluations de politiques publiques locales.

Le projet de loi propose donc une extension des missions du comité des finances locales pour lui permettre de collecter et d'analyser les informations relatives à la gestion des collectivités territoriales et d'assurer la diffusion de ces travaux afin de favoriser le développement de bonnes pratiques. A cette fin, il prévoit la transformation de l'observatoire des finances locales en observatoire de la gestion publique locale.

---

<sup>20</sup> Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, décembre 2006, pp. 114-117 et 129-131 (ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000886/index.shtml>).

<sup>21</sup> Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *Premier rapport du Conseil d'orientation des finances publiques*, février 2007, pp. 44-45 (ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000346>).

<sup>22</sup> Présidence de la République, conférence sur les déficits publics, *Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales*, mai 2010, pp. 18-20 (ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000241>).

## **6. Titre v : Dispositions relatives aux agents (articles 35 et 36)**

### **6.1. Concernant les transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités (article 35)**

#### **1. Diagnostic**

Les collectivités territoriales et leurs groupements doivent disposer des personnels nécessaires à l'exercice des compétences qui leur sont transférées ou déléguées. Le projet de loi prévoit en conséquence des dispositions relatives à la mise à disposition ou au transfert des personnels de l'Etat affectés dans les services en charge des compétences décentralisées et au maintien des garanties apportées aux agents concernés. Le titre V fixe notamment les modalités de transferts des agents exerçant les compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales.

#### **2. Objectifs poursuivis**

Il convient aussi d'apporter aux agents toutes les garanties nécessaires. A cet égard, un corpus de règles a été mis au point à l'occasion des vagues précédentes de décentralisation. Eprouvées depuis trente ans, ces règles se sont avérées adaptées. Elles sont reconduites.

Le droit d'option maintenu à 2 ans permet aux fonctionnaires de choisir entre le maintien de leur statut d'agent de l'Etat ou l'intégration dans la fonction publique territoriale. Ceux qui ont opté pour la fonction publique de l'Etat, ou qui n'ont pas opté, sont détachés auprès de la collectivité sans limitation de durée. Pour les fonctionnaires intégrant la fonction publique territoriale, les services accomplis dans le corps d'origine sont assimilés à des services accomplis dans le cadre d'emplois d'accueil. Les avantages individuellement acquis sont garantis. Les agents non titulaires conservent quant à eux le bénéfice de leurs contrats et de leur ancienneté.

Le texte comporte aussi des garanties de procédure et de dialogue social :

- Les conventions locales qui fixent la liste des services à transférer doivent être conformes à une convention type.
- Les conventions locales donnent lieu à avis des comités techniques locaux.
- Les décrets d'homologie, qui définissent les conditions d'intégration des agents dans les cadres d'emplois, sont soumis à avis des comités techniques ministériels et des conseils supérieurs de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale.

Le projet de loi comporte quelques dispositions nouvelles par rapport à la loi du 13 août 2004. En particulier, les agents non titulaires qui sont éligibles aux dispositifs de titularisation prévus par la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi de titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique conserveront ce droit en cas de transfert à la collectivité.

#### **3. Evaluation des impacts**

La détermination des effectifs transférés relève d'une procédure fixée par la loi garantissant une évaluation contradictoire entre l'Etat et la collectivité (convention constatant la liste des services ou parties de services concernés ; mise en œuvre du droit à compensation financière).

Les premières évaluations démontrent cependant que les effectifs susceptibles d'être transférés seront très nettement moins élevés que lors des précédentes lois de décentralisation.

En effet, le transfert des services des aérodromes d'intérêt national (article 8) devrait ne concerner que quelques agents puisque la précédente vague de transfert de 150 aérodromes a conduit au transfert de 45 ETP, soit 0,3 ETP par aérodrome.

## **6.2. Sur la protection sociale complémentaire des agents transférés (article 36)**

### **1. Diagnostic**

Le projet de loi complète les droits des agents transférés en matière de protection sociale complémentaire (PSC), dans l'ensemble des cas de transfert.

Les aides à la PSC des agents sont régies par l'article 22 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, l'article 88-2 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et le décret n°2011-1474 et de quatre arrêtés en date du 8 novembre 2011. Les participations des collectivités à la PSC de leurs agents sont facultatives. Elles sont réservées aux contrats et règlements de PSC satisfaisant à des critères solidaires. Ces critères sont vérifiés, au choix des collectivités : soit dans le cadre d'une convention de participation, conclue par la collectivité avec un organisme après mise en concurrence ; soit par un « label » délivré par des prestataires habilités par l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (APCR).

Lorsque les agents sont transférés, leur couverture peut être supprimée ou atténuée, selon le choix retenu par leur nouvel employeur.

Or, alors que la loi du 27 janvier 2014, contient des dispositions relatives aux garanties concernant leur régime indemnitaire, leurs avantages collectivement acquis et rendant obligatoire (sous certaines conditions) une négociation sur l'action sociale, (article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales), la protection sociale complémentaire, n'est pas concernée.

Le conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) avait demandé, le 20 décembre 2012, des dispositions assurant le maintien des avantages de PSC aux agents transférés et des amendements ont été déposés en ce sens lors des débats de la loi n°2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Le Gouvernement s'était engagé à étudier cette question. C'est pourquoi des dispositions sur la PSC des agents transférés sont incluses dans le présent projet de loi.

### **2. Objectifs poursuivis**

Il s'agit d'éviter, aux agents qui font l'objet d'un transfert, une rupture de leur couverture ou une baisse, voire une disparition de la participation dont ils bénéficiaient. Il s'agit également d'éviter de déséquilibrer les conventions de participation, par suite du départ des agents transférés.

Faute de dispositions, les nouveaux employeurs peuvent s'efforcer d'élaborer un régime d'aide harmonisé de PSC pour tous leurs agents y compris transférés, mais ce n'est pas obligatoire puisque les aides à la PSC sont facultatives. Par ailleurs, aucun texte n'impose qu'en ce cas, les agents transférés bénéficient du même niveau d'aide.

Or, il est important de prendre des dispositions en ce sens car la fonction publique territoriale comporte une forte proportion d'agents de catégorie C (75%), qui peuvent se retrouver en

situation financière précaire en cas de maladie lorsqu'ils passent à demi-traitement. D'où l'intérêt pour eux de souscrire une PSC « prévoyance » qui apporte le complément de traitement ; l'aide financière de leur employeur pour souscrire une telle PSC doit donc être préservée.

### **3. Etude des options**

Il avait été prévu initialement de conserver aux agents, s'ils y avaient intérêt, les avantages de PSC de leur employeur d'origine, notamment pour ceux couverts par une convention de participation. Mais cette solution n'était pas satisfaisante car elle laissait subsister un lien entre les agents et leur ancien employeur.

D'autres solutions ont donc été élaborées, en s'inspirant de dispositifs existants :

- Les agents qui étaient couverts par une convention de participation conclue avec un organisme, garderont cette couverture jusqu'à son échéance (les conventions étant conclues pour 6 ans en vertu du décret n°2011-1474), avec substitution du nouvel employeur à leur égard, sur le modèle des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la reprise des contrats (par exemple, article L. 5217-5 pour les métropoles). Les conventions comprendront deux « groupes » d'agents, celui des agents qui restent dans la collectivité d'origine et pour lequel l'employeur d'origine demeure souscripteur de la convention, et celui des agents transférés pour lequel le nouvel employeur devient souscripteur. La convention devient donc tripartite (ancien et nouvel employeur, organisme). Conformément au CGCT, elle sera exécutée dans les conditions antérieures jusqu'à son échéance, sauf accord contraire des parties, qui pourront également convenir d'y mettre fin avant son échéance de façon à permettre à l'ancien comme au nouvel employeur d'élaborer un nouveau régime adapté à leurs agents respectifs. Les métropoles, notamment, pourront si elles le souhaitent créer un régime harmonisé de PSC pour leurs agents transférés de différentes collectivités.

- Les agents qui recevaient une participation de leur employeur au titre d'un contrat ou d'un règlement « labellisé », en conserveront le bénéfice s'ils y ont intérêt, sur le modèle de la garantie de leurs droits, prévue en matière de régime indemnitaire (voir l'article L. 5111-7, I).

Ces dispositions bénéficieront aux agents transférés dans tous les cas de transfert : réorganisations en application de la Vème partie du CGCT dont les métropoles (modification de l'article L. 5111-7 du CGCT), métropole de Lyon (modification de l'article L. 3651-3 du CGCT), communes nouvelles (modification de l'article L. 2113-5), transfert des agents départementaux à une région ou regroupement de régions, dans le cadre du présent projet.

### **4. Evaluation des impacts**

La disposition a des conséquences sociales. Elle maintient le régime de protection sociale aux agents transférés. Les agents demeurent par ailleurs libres, s'ils le souhaitent, de rejoindre le régime de participation qui serait instauré par leur nouvel employeur puisqu'ils peuvent résilier leur contrat ou leur règlement à chaque échéance annuelle de celui-ci (codes de la mutualité, article L.221-10 ; de la sécurité sociale, article L.932-21 ; des assurances, article L. 133-12).

La disposition n'engendre pas de coût supplémentaire, puisqu'il s'agit de maintenir aux agents transférés leur régime existant. Les participations versées au titre de la PSC en 2011 s'élevaient à 85 millions d'euros environ pour 1, 882 million d'agents. La disposition pourrait avoir un impact de façon indirecte si les nouveaux employeurs, en créant un régime de participation à la PSC, s'alignaient sur les participations les plus élevées des agents transférés.

La disposition permet également d'éviter de bouleverser l'économie des conventions de participation qui, à défaut, pourraient se trouver déséquilibrées par suite du départ des agents transférés, avec des risques de hausse de tarif pour les agents restants voire de demande d'indemnisation de la part des organismes.

## **5. Mise en œuvre**

Ces dispositions ne nécessitent pas de décret d'application.

En cas de modification des conditions ou de fin anticipée de la convention de participation, les employeurs devront veiller à informer les agents concernés, au titre de leur devoir d'information et de conseil (voir arrêt de la Cour de cassation, civile 2<sup>ème</sup>, 10 juin 2004 n°02-10824 cité dans la circulaire du 25 mai 2012).

### **6.3. Concernant les maisons de services au public (article 36)**

Les collectivités territoriales pourront apporter leur concours au fonctionnement des maisons de services au public par la mise à disposition de fonctionnaires et d'agents non titulaires employés pour une durée déterminée ou indéterminée. Cette mesure étend à l'ensemble des contractuels la possibilité d'être mis à disposition de ces structures. Afin de prendre en compte leurs contraintes de fonctionnement et leur donner une plus grande souplesse dans la gestion de ces agents, il pourra être dérogé, par décret en Conseil d'Etat, au régime de droit commun de la mise à disposition.

## 7. Titre VI : Dispositions transitoires et finales (article 37)

### 1. Diagnostic

La compensation financière des charges nouvelles dévolues aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation fait l'objet de dispositions constitutionnelles<sup>23</sup> et législatives, éclairées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Ainsi, seuls les transferts de compétences vers les collectivités territoriales doivent s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles précédemment consacrées par l'Etat à l'exercice des compétences transférées. Ce principe, mis en œuvre depuis 1983, a été érigé en principe constitutionnel à l'occasion de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, à l'article 72-2 de la Constitution.

La compensation financière des charges répond ainsi à plusieurs principes tendant à assurer la neutralité desdits transferts, tant sur le budget de l'Etat, que sur celui des collectivités territoriales bénéficiaires. Ces principes concernent exclusivement les « transferts de compétence » proprement dits. La compensation doit être :

- Intégrale : Les ressources transférées sont équivalentes à la totalité des dépenses effectuées par l'Etat au titre des compétences transférées, étant entendu que les modalités de calcul des charges transférées varient en fonction de leur nature<sup>24</sup>.
- Concomitante : la compétence n'est valablement transférée que si elle s'accompagne d'une compensation financière concomitante, nécessairement provisionnelle dans un premier temps, ajustée définitivement ensuite (cf. décision DC n° 2003-487 du 18 décembre 2003, considérant 14).
- Garantie : le montant de la compensation calculé au « coût historique » ne saurait diminuer. Les compensations traditionnellement indexées, versées sous forme de dotations budgétaires (DGD) ou de PSR (DRES et DDEC), sont gelées depuis 2009. Les compensations assurées sous forme de fiscalité transférée (TICPE, TSCA), qui connaissent un dynamisme propre, sont garanties<sup>25</sup>.
- Contrôlée : Le montant des accroissements de charges résultant des transferts de compétences est constaté par arrêté interministériel, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC).
- Conforme à l'objectif d'autonomie financière inscrit à l'article 72-2 de la Constitution<sup>26</sup>. Ainsi, la compensation financière s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature.

Cette seule obligation de compensation des transferts de compétences au « coût historique », quelle que soit l'évolution des dépenses effectives après le transfert, a récemment été

---

<sup>23</sup> Article 72-2 de la Constitution (4<sup>ème</sup> alinéa) : « *Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.* »

<sup>24</sup> Par exemple, dans le cadre des transferts de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les dépenses de fonctionnement sont évaluées sur la base de la moyenne constatée sur les 3 années qui précèdent le transfert ; pour les dépenses d'investissement, la compensation est calculée sur une moyenne de 5 ans au moins ; les dépenses de personnels correspondent aux charges supportées par l'Etat avant le transfert des agents.

<sup>25</sup> Lorsque le produit de la fiscalité transférée est inférieur au montant du droit à compensation, l'État est tenu de majorer le montant de la fiscalité transférée à due concurrence, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (cf. décision DC n°2003-489 du 29 décembre 2003 sur le RMI).

<sup>26</sup> « *Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leur ressources.* »

confirmée par le Conseil constitutionnel (décision n°2011-142/145 du 30 juin 2011 QPC, RSA).

Les principes indiqués ci-dessus ne sont pas tous opposables aux créations et extensions de compétences, à l'égard desquelles la Constitution et le Conseil Constitutionnel reconnaissent au législateur un pouvoir d'appréciation pour déterminer les ressources nécessaires à attribuer, qui doivent cependant être suffisantes pour ne pas porter atteinte au principe de libre administration. Bien sûr, rien n'interdit au législateur d'appliquer les principes précités en cas de création ou d'extension de compétences en fondant la compensation définitive sur la dépense exposée par les collectivités concernées 1 ou 2 ans après l'entrée en vigueur de la réforme.

Au-delà de ces principes généraux et sur la base de la jurisprudence, il est possible d'établir la typologie suivante.

Définition des cas d'accroissement de charges ouvrant un droit à compensation :

<b>Cas d'accroissement de charges :</b>	<b>Définition</b>	<b>Textes de référence</b>
Transfert de compétences (loi)	L'exercice d'une compétence préalablement exercée par l'Etat est confié à un niveau de collectivités. Décentralisation d'une compétence.	Art. 72-2 de la Constitution Art. L.1614-1 du CGCT
Création de compétences (loi)	On entend par création de compétence l'octroi d'une compétence nouvelle, présentant un caractère obligatoire, dépourvue de tout lien avec une compétence déjà exercée par un niveau de collectivités territoriales et non précédemment exercée par l'Etat ou un autre niveau de collectivités.	Art. 72-2 de la Constitution Art. L.1614-1-1 du CGCT
Extension de compétences (loi)	Pour être caractérisée d'extension de compétences, la disposition législative doit conjuguer deux critères cumulatifs : avoir un caractère obligatoire et procéder à un accroissement du périmètre de la compétence (par l'attribution de missions nouvelles au sein des compétences exercées en ce qu'elles remettent en cause la nature ou l'objet même de cette compétence ou par l'élargissement à un nouveau public ou à de nouveaux bénéficiaires).	Art. 72-2 de la Constitution Art. L.1614-1-1 du CGCT
Modification ultérieure des règles relatives à l'exercice des compétences transférées (décret ou arrêté, voire loi s'agissant de la compétence « SRV »)	Cas de charges nouvelles résultant de la modification par voie réglementaire des conditions d'exercice des compétences transférées (article L. 1614-2 du CGCT), dès lors que « le règlement a pour objet, en droit ou en fait, de modifier le régime du service ou de la prestation (...) [ou qu'il] modifie des normes qui ne s'imposent à la collectivité compétente que par la référence qu'y font des dispositions propres à ce service ou à cette prestation » et qu'il est obligatoire. Une exception toutefois : s'agissant de la compétence « services régionaux de voyageurs - SRV » des régions, cette définition est valable même lorsque les charges nouvelles résultent d'une loi (article L. 1614-8-1 du CGCT).	Art. L.1614-2 du CGCT (2e alinéa) Avis du Conseil d'Etat du 2 mai 1984 (n°334 900)  Art. L.1614-8-1 du CGCT (9e alinéa) en matière de SRV

## Définition des cas d'accroissements de charges n'ouvrant pas un droit à compensation

En l'état actuel du droit, dans deux cas, des mesures prises par l'Etat n'imposent pas juridiquement de droit à compensation ou d'accompagnement financier alors même qu'elles entraînent un accroissement de charges pour les collectivités territoriales concernées :

Cas	Absence de droit à compensation obligatoire	Textes de références
Aménagement de compétence (loi)	Une loi qui « affecte » une compétence transférée « sans en modifier le périmètre », et sans en transformer ni la finalité ni la nature n'est pas une extension de compétence, mais un aménagement ou un approfondissement de compétence, et ce même si les charges résultant de l'exercice de la compétence transférée augmentent du fait de cette disposition.	Décisions du Conseil constitutionnel n°2010-56 QPC du 18 octobre 2010 (MASP) et n°2010-109 QPC du 25 mars 2011 (FNPE).
Mesures de portée générale (décret ou arrêté)	Cas de charges nouvelles résultant de mesures réglementaires de portée générale, qui n'affectent pas exclusivement des compétences exercées par un niveau spécifique de collectivités territoriales.	Avis du Conseil d'Etat du 2 mai 1984 (n°334 900).

Il existe un troisième cas de figure où un accroissement de charges imposé aux collectivités par l'Etat n'ouvre pas droit, juridiquement, à compensation : il concerne l'exercice déconcentré, par les maires, en qualité d'agent de l'Etat, de compétences de l'Etat.

Attribution de missions nouvelles au maire agent de l'Etat (loi)	L'attribution de nouvelles missions aux maires exercées en leur qualité d'agents de l'Etat ne s'analyse pas comme un transfert de compétence au profit des communes. Toutefois, de tels transferts de charges doivent être mis en œuvre par la loi en application de l'article L.1611-1 du CGCT : « aucune dépense à la charge de l'Etat ou d'un établissement public à caractère national ne peut être imposée directement ou indirectement aux collectivités territoriales ou à leurs groupements qu'en vertu de la loi. » A défaut, l'Etat engage sa responsabilité.	Jurisprudences du CE : Commune de Maisons-Laffitte, 27 juillet 2001 et Commune de Versailles, 5 janvier 2005. Article L.1611-1 du CGCT
--	---	---

## La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL)

La dernière loi portant décentralisation de personnels de l'Etat aux collectivités territoriales (loi LRL), contenait un titre dédié à la compensation des transferts de compétences, qui prévoyait notamment :

- le principe de la compensation des transferts de compétences au « coût historique », évalué sur une période de trois ans pour les dépenses de fonctionnement et d'au moins cinq ans pour les dépenses d'investissement ;
- la compensation, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature.

Alors que la plupart des dotations de compensation des dépenses d'investissement mises en œuvre dans le cadre des premières lois de décentralisation était organisée en concours particuliers, répartis chaque année sur la base de critères objectifs<sup>27</sup> prenant en compte les

<sup>27</sup> Les critères objectifs peuvent être : la superficie des locaux ; l'ancienneté des locaux ; la population concernée ou son évolution.

besoins d'investissement (DRES, DDEC, concours ports et concours bibliothèques), ce qui permettait d'assurer une bonne allocation des ressources à répartir, la loi LRL a figé les compensations des dépenses d'investissement à la moyenne décennale du coût historique constaté localement. Cela a favorisé les collectivités bénéficiaires de biens récemment rénovés (non seulement les biens étaient neufs mais de surcroît la compensation était importante) par rapport aux collectivités bénéficiaires de biens amortis, qui ont reçu des compensations parfois inférieures aux besoins (cela a notamment généré des contentieux sur l'immobilier des instituts de formation en soins infirmiers en particulier).

### Le rôle de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC)

En outre, la CCEC s'est affirmée comme la garante du respect des principes de la compensation financière et un acteur incontournable de la décentralisation. Depuis sa mise en place, le 10 mars 2005, à la suite de la modification de sa composition (paritaire Etat – élus locaux) et de son fonctionnement par la loi LRL, la CCEC s'est réunie à 56 reprises, soit en formation plénière, soit en sections des régions, des départements ou des communes, selon que le transfert abordé intéressait l'ensemble des collectivités territoriales ou seulement l'une d'entre elles, et a examiné 275 projets d'arrêtés interministériels, dont 253 ont été approuvés à l'unanimité et dont 9 ont reçu un avis défavorable de la « parité élus ».

La CCEC a ainsi facilité la mise en œuvre de la décentralisation en faisant de ce lieu un espace d'échanges, d'information, d'explication, voire de pédagogie.

Elle a notamment élaboré une doctrine très précise en matière de compensation des transferts de personnels, afin de respecter les principes de concomitance et d'intégralité de la compensation, dans la mesure où la loi LRL n'apportait que peu de précision sur la question et avait d'ailleurs dû être complétée par l'article 147 de la loi de finances pour 2006 pour organiser la prise d'effet des droits d'option des agents titulaires de l'Etat transférés aux collectivités territoriales.

## **2. Objectifs poursuivis**

Dans ces conditions, le chapitre relatif à la « compensation des transferts de compétences » du présent projet de loi vise à organiser les modalités du respect par l'Etat de ses obligations en matière de compensation financière (cadre juridique rappelé ci-avant) dans la mise en œuvre de cette loi, et notamment des transferts de compétences qu'elle organise.

A cet effet, les objectifs poursuivis sont notamment les suivants :

- réaffirmer le principe de la neutralité financière des transferts de compétences ;
- encadrer les périodes de référence pour le calcul des droits à compensation respectifs des dépenses de fonctionnement et d'investissement ;
- associer la CCEC à la définition exacte de ces périodes, de façon à ce qu'elles soient crédibles au regard des charges transférées aux collectivités ;
- conserver le rôle de contrôle de la CCEC sur tous les aspects financiers de la mise en œuvre des mesures de décentralisation prévues dans la loi ;
- apporter des précisions sur les vecteurs de compensation ;
- ouvrir la possibilité de mettre en œuvre des modalités de répartition « critérisées » et annuelles entre les collectivités bénéficiaires de la compensation des dépenses d'investissement afin de permettre une meilleure allocation des moyens aux besoins d'investissement constatés sur les biens immobiliers et équipements transférés ;

- organiser la poursuite des contrats de plan Etat-région (CPER) en cours dans les matières faisant l'objet d'un transfert de compétence.

L'objectif de compensation conforme au cadre juridique en vigueur est également valable en matière de transferts de personnels.

### **3. Etude des options**

Dans ces conditions, la rédaction retenue est très largement inspirée de celle de l'article 119 de la loi LRL avec quelques adaptations marginales.

Les modalités de compensation des transferts de compétence sont définies. La compensation des charges résultant des transferts de compétences s'effectue au « coût historique », c'est-à-dire qu'elle doit être équivalente aux dépenses nettes<sup>28</sup> consacrées par l'Etat, à la date du transfert, à l'exercice des compétences transférées. Les charges transférées sont évaluées sur la base des moyennes de dépenses de l'Etat, actualisées, sur une période variable : trois ans maximum pour les dépenses de fonctionnement et cinq ans minimum pour les dépenses d'investissement.

Si le montant de la compensation des dépenses d'investissement est évalué au « coût historique », il est préconisé de prévoir par décret en Conseil d'Etat des modalités de répartition « critérisées » et annuelles entre les collectivités.

La compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature (TICPE), dans des conditions fixées par la loi de finances, sous le contrôle de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC – article L. 1614-3 du CGCT). Il instaure une garantie de non baisse des compensations en cas de diminutions des recettes fiscales transférées et prévoit la présentation d'un rapport annuel du Gouvernement sur ce thème à la CCEC.

La répartition des financements, entre l'Etat et les collectivités territoriales, des opérations des CPER en cours ayant trait à des compétences transférées par la présente loi est organisée, ainsi que l'articulation avec le droit à compensation.

Les modalités de compensation des créations ou extensions de compétences contenues dans le projet de loi qui génèrent des charges supplémentaires pour les collectivités territoriales sont définies. Les ressources financières nécessaires à la compensation de ces charges sont précisément arrêtées par les ministres chargés du budget et de l'intérieur après avis de la CCEC.

Les modalités de compensation des transferts de compétences entre collectivités territoriales sont fixées en adaptant les principes applicables à la compensation des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales (Cf. supra - transposition notamment du principe de la neutralité financière des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités, appréciée à la date de leur transfert) qui se traduisent notamment par le versement d'une dotation de compensation des charges transférées (dépense obligatoire de la collectivité) et par la mise en place dans chaque cas d'une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées.

Dans ce cadre, les dotations et ressources fiscales allouées par l'Etat à la collectivité au titre des transferts antérieurs de compétences qu'elle devra désormais transférer à une autre

---

<sup>28</sup> Diminuées des éventuelles réductions de charges ou augmentations de ressources entraînées par le transfert.

collectivité demeurent versées à cette première collectivité. Ce dispositif permet de clarifier les relations financières entre la collectivité ayant initialement bénéficié du transfert et la collectivité nouvellement attributaire de la compétence en vertu des dispositions du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Cette précision permet en effet de lever toute ambiguïté et d'éviter que les deux collectivités concernées évaluent de façon erronée le montant de la compensation des charges nouvellement transférées.

Il s'agit également de respecter le principe de neutralité financière qui régit tout nouveau transfert de compétence. En effet, le transfert des ressources de compensation allouées par l'État en vue de couvrir l'intégralité de ses charges à la date du transfert initial (par exemple, à l'occasion de l'Acte II de la décentralisation) pourrait ne pas coïncider avec l'évaluation des charges transférées à la date de ce nouveau transfert de compétence. En effet, sous l'effet, notamment, des décisions prises par les collectivités initialement attributaires des compétences transférées, les charges liés à l'exercice de ces compétences ont nécessairement évoluées et ne coïncident plus avec les montants alloués par l'Etat au titre de la compensation des charges résultant du dit transfert de compétences.

Enfin, la date d'entrée en vigueur des transferts et extensions de compétences mis en œuvre par la présente loi est déterminée au 1<sup>er</sup> janvier 2016, sous réserve de l'inscription des compensations correspondantes en loi de finances. Il est nécessaire de souligner qu'en application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'entrée en vigueur d'un transfert de compétence est subordonnée à l'ouverture concomitante en loi de finances des compensations correspondantes<sup>29</sup>. Il convient dès lors de mentionner explicitement dans la loi la date d'entrée en vigueur des transferts de compétences : 1<sup>er</sup> janvier 2016 si la loi est adoptée avant la fin de l'année.

Le titre V du projet de loi prévoit, comme pour les transferts de personnels définis par les articles 80 à 88 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), un mécanisme de mise à disposition des services de l'Etat qui participaient à l'exercice des compétences transférées au 31 décembre précédant l'année du transfert de compétence, jusqu'au transfert effectif des services à la date et dans les conditions fixées par décrets en Conseil d'Etat.

Le respect des principes de concomitance et d'intégralité des compensations des charges transférées dicte les modalités de compensation prévues au sein du projet de loi. Ainsi, lorsque le droit d'option est exercé avant le 31 août d'une année, l'intégration ou le détachement de l'agent et le droit à compensation qui en résulte ne prennent effet qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante. Lorsque le même droit d'option est exercé entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 31 décembre d'une année, l'intégration ou le détachement et le droit à compensation qui en résulte ne prennent effet qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier de la deuxième année suivant l'exercice de ce droit. Pour les agents détachés d'office faute d'avoir exercé leur droit d'option, le droit à compensation n'est alloué qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année N+2 si le décret de transfert de services est publié avant le 31 août ou à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année N+3 si la publication du décret est postérieure à cette date.

Les modalités précises de compensation financière ne relèvent pas du domaine de la loi et ne figurent donc pas dans le présent projet de loi. Ces modalités s'inscriront dans le cadre de la doctrine élaborée par la CCEC. Il s'agit notamment de la compensation des dépenses de rémunération des agents transférés, y compris les dépenses d'action sociale et cotisations sociales, sur la base du coût réel des agents et de la compensation des postes devenus vacants. La méthode d'évaluation de la compensation financière due au titre des frais de

---

<sup>29</sup> Décision DC n° 2003-487 du 18 décembre 2003, considérant 14 (transfert du RMI).

fonctionnement des services transférés s'effectue sur la base d'une évaluation des frais de fonctionnement des services (hors loyers) par ratios (€/agent), déterminés par chaque ministère décentralisateur sur la base des frais réels du service calculés selon la moyenne actualisée des dépenses constatées sur une période triennale précédant le transfert de compétences.

S'agissant des loyers, lorsque l'État est locataire de l'immeuble affecté aux services ou parties de services transférés, la collectivité bénéficiaire de ce transfert succède à tous ses droits et obligations et se voit compenser les montants des loyers sur la base des montants en vigueur au cours de l'année précédant le transfert de services. Lorsque l'Etat met à disposition les immeubles utilisés pour l'exercice des compétences transférées, ces mises à disposition se font à titre gratuit, conformément aux dispositions des articles L. 1321-1 et suivants du CGCT ; aucune compensation n'est alors due à la collectivité bénéficiaire du transfert, aucune charge supplémentaire liée à la mise à disposition de ces immeubles ne lui étant en tout état de cause imposée.

#### **4. Evaluation des impacts et mise en œuvre**

Ces dispositions trouveront à s'appliquer, sous le contrôle de la CCEC, aux transferts, créations et extensions de compétences obligatoires consacrés par la présente loi.

A ce titre, le transfert des aéroports d'intérêt national, effectué sur demande d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales<sup>30</sup> constitue un transfert par l'Etat de compétences obligatoires, de même que le transfert aux régions des responsabilités assumées par l'Etat au sein des maisons de l'emploi<sup>31</sup>.

Par ailleurs, le transfert des départements aux régions de la responsabilité des transports non urbains routiers (hors Ile-de-France), y compris les transports scolaires<sup>32</sup>, en ce qu'il correspond à un transfert de compétence obligatoire, donne lieu à une compensation financière versée par les départements aux régions. De même pour ce qui concerne le transfert des collèges<sup>33</sup> et celui de la voirie départementale aux régions, auquel est lié celui de l'activité des « parcs de l'équipement » transférée aux départements par la loi n°2009-1291 du 26 octobre 2009<sup>34</sup>, ou encore le transfert de la compétence départementale de gestion des ports à une autre collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> La compensation versée en 2014 aux collectivités territoriales au titre du transfert, par la loi LRL, de 150 aéroports s'élève à 3,93 M € dont 2,44 M € au titre du transfert de la compétence et 1,49 € au titre du transfert des services.

<sup>31</sup> D'après le PAP 2014 du programme 102 de la mission Travail et Emploi, l'Etat a budgété 26 M€ en AE et 50 M€ au titre de cette politique.

<sup>32</sup> Au global, cela représenterait un montant total de charges transférées évalué à 3,6 Mds € décomposés comme suit : 1,8 Mds € au titre de la compétence d'organisation des transports scolaires (à 99% des dépenses de fonctionnement) et 1,8 Mds € au titre de l'organisation des autres transports non urbains (dont 15% de charges d'investissement).

<sup>33</sup> L'examen des budgets primitifs 2014 des départements révèle que le total de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement pour les collèges s'élève à près de 4,2 Md€.

<sup>34</sup> L'examen des comptes administratifs 2012 des départements révèle que le total de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement en matière de voirie routière, y compris l'activité des « parcs de l'équipement » s'élève à plus de 4,7 Md€.

<sup>35</sup> L'examen des comptes administratifs 2012 des départements révèle que les dépenses dédiées à la gestion des ports est proche de 113 M€.

## ANNEXES à l'ETUDE d'IMPACT

Les annexes n°1 à n°3 portent sur le Titre I du projet de loi (Des régions renforcées et dotées d'une taille critique pour un développement équilibré des territoires) et les parties 2.1. (Le renforcement des responsabilités régionales) et 2.1.6. (Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire)

Les annexes n°4 et n°5 portent sur le Titre II du projet de loi (Des intercommunalités à l'échelle des bassins de vie, au service de projets de territoire) et la partie 3.1. (Des regroupements communaux plus pertinents)

**Annexe n°1 :**

**Etat des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire.**

**Annexe n°2 :**

**Avis de la Section des travaux publics du Conseil d'Etat du 5 mars 1991 n°349-324.**

**Annexe n°3 :**

**Effets juridiques du SRADDT.**

**Annexe n°4 :**

**Périmètre des syndicats de type SIVU pour la compétence gaz et électricité.**

**Annexe n°5 :**

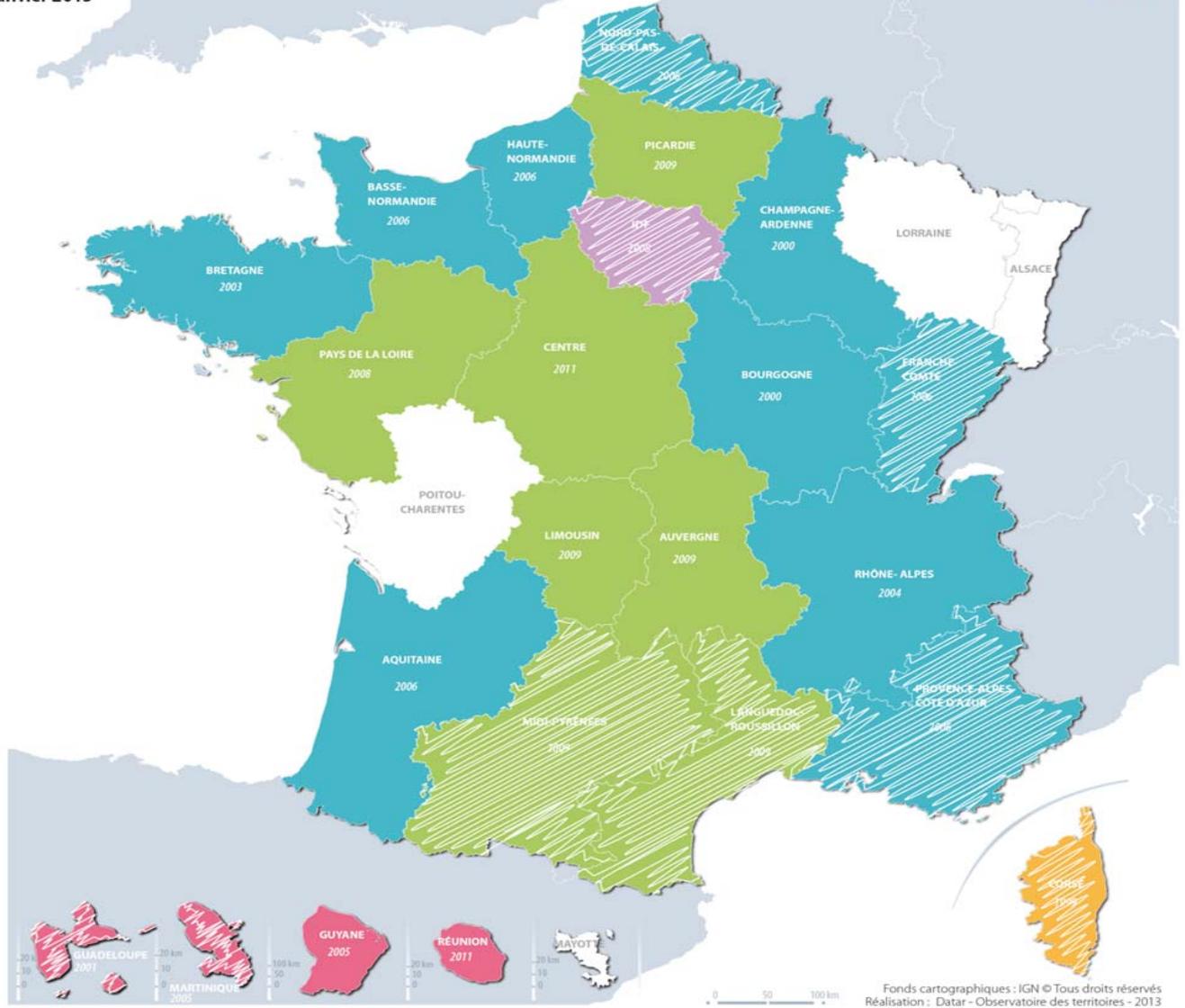
**Population des EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2014.**

\*\*\*\*\*

# ANNEXE n° 1

## Etat des Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement (Durable) du Territoire Janvier 2013

Datar



Source : Datar, 2013

- Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire
  - Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire
  - Plan d'Aménagement de la Corse
  - Schéma d'Aménagement Régional
  - Schéma directeur de la région Ile-de-France
  - Actualisation en cours
- Schémas valant SRADDT*

**LIMOUSIN**  
2009      Nom de la région et  
année d'approbation du schéma



**Avis de la Section des travaux publics du Conseil d'Etat du 5 mars 1991 n°349-324**

**Le Conseil d'Etat, (Section des travaux publics), saisi par le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer et par le ministre de l'intérieur d'une demande d'avis relative aux effets du schéma directeur de la région d'Ile-de-France sur les documents d'urbanisme locaux, et posant notamment les questions de savoir :**

**1) quelle est la portée de la fixation par le schéma directeur de la région d'Ile-de-France d'objectifs quantitatifs, notamment en ce qui concerne les capacités d'accueil de certaines zones ?**

**2) quelles sont les conséquences vis-à-vis des documents d'urbanisme locaux de l'échelonnement dans le temps des prévisions et orientations du schéma directeur de la région d'Ile-de-France ?**

Vu le code de l'urbanisme,

**Est d'avis de répondre à la question posée dans le sens des observations qui suivent :**

I - En vertu des dispositions combinées du 3<sup>e</sup> alinéa de l'article L.141-1 du code de l'urbanisme et de l'article L.111-1-1 du même code, les schémas directeurs et les P.O.S. englobés dans le champ d'application territorial du schéma directeur de la région d'Ile-de-France doivent être compatibles avec les dispositions de celui-ci.

Ces schémas directeurs et ces plans d'occupation des sols sont, pour leur part, soumis aux dispositions de l'article L.121-10 du même code, aux termes desquelles : « Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et les paysages, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques et, d'autre part, de prévoir suffisamment de zones réservées aux activités économiques et d'intérêt général, et de terrains constructibles pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière de logement. »

Enfin selon l'article L.110 du même code : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques, et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. »

II - C'est du rapprochement et de la combinaison de ces textes et des principes dont ils s'inspirent que découlent les éléments de réponse à la demande d'avis présentée par le gouvernement.

1) Le rapport de compatibilité entre le schéma directeur de la région d'Ile-de-France d'une part, les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu, d'autre part, et par suite la portée normative du schéma directeur de la région d'Ile-de-France doivent être regardés comme s'appliquant aux options fondamentales et aux objectifs essentiels de l'aménagement et du développement par lesquels s'exprime la cohérence globale des orientations du schéma directeur de la région d'Ile-de-France telle qu'elle est explicitée par le rapprochement de ses documents graphiques et du rapport qui l'accompagne.

Ces options et objectifs peuvent :

a) comporter l'énoncé de prévisions quantitatives relatives à la destination générale des différentes parties du territoire de l'Ile-de-France, notamment lorsqu'il s'agit de définir les équilibres mentionnés à l'article L.121-10 ;

b) être assortis de l'indication d'un échelonnement dans le temps de leur réalisation ;

c) comporter des dispositions propres à des espaces géographiques limités ; à condition que ces prévisions ponctuelles soient indispensables à la cohérence de l'ensemble.

Ces options et objectifs ne sauraient cependant ni entrer dans un degré de détail qui conduirait à méconnaître tout à la fois la place respective du schéma directeur de la région d'Ile-de-France et des documents d'urbanisme, l'autonomie communale et les principes énoncés à l'article L.110, ni s'étendre à des questions étrangères à l'utilisation du sol.

2) Un plan d'occupation des sols doit être compatible avec le schéma directeur de la région d'Ile-de-France en vigueur. Pour qu'il en soit ainsi, il doit tout à la fois :

a) permettre la réalisation de ceux des objectifs et options que le schéma directeur de la région d'Ile-de-France a retenus pour la période d'application du plan d'occupation des sols ;

b) ne pas compromettre la réalisation des objectifs et options retenus pour une phase ultérieure.

La condition fixée au a) ci-dessus pourrait - sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux - être réputée non remplie dans l'hypothèse, évoquée par la demande d'avis, d'un plan d'occupation des sols classant en zone non constructible (ou en zone constructible ne comportant que de très faibles possibilités de construire) une portion du territoire dont le caractère urbanisable aurait été prévu par le schéma directeur de la région d'Ile-de-France et serait une condition du respect de la cohérence globale des orientations de celui-ci.

3) Si un plan d'occupation des sols peut, sans pour autant être incompatible avec le schéma directeur de la région d'Ile-de-France, ne pas comporter initialement les dispositions appropriées pour permettre la réalisation des objectifs et options que le schéma directeur de la région d'Ile-de-France n'a retenus que pour une phase ultérieure, ce plan d'occupation des sols pourrait, en application des principes généraux relatifs à la légalité des actes réglementaires, devenir illégal s'il n'était pas, en tant que de besoin, révisé ou modifié à l'échéance prévue par le schéma directeur de la région d'Ile-de-France. L'autorité administrative pourrait dans cette hypothèse utiliser les

pouvoirs que lui confère l'article L.123-7-1 du code de l'urbanisme pour mettre en compatibilité le plan d'occupation des sols avec le schéma directeur de la région d'Ile-de-France.

4) Les principes indiqués aux 2) et 3) ci-dessus à propos des rapports entre schéma directeur de la région d'Ile-de-France et plan d'occupation des sols sont transposables, moyennant les adaptations éventuellement nécessaires :

a) aux rapports entre le schéma directeur de la région d'Ile-de-France régi par l'article L.141-1 du code de l'urbanisme et les schémas directeurs régis par les articles L.122-1 et suivants du même code ;

b) aux rapports entre ces mêmes schémas directeurs et les plans d'occupation des sols ou les documents d'urbanisme en tenant lieu.

III - L'examen de la demande d'avis a fait apparaître les difficultés pratiques et juridiques tenant :

- d'une part, aux risques de chevauchement entre le schéma directeur de la région Ile-de-France et les schémas directeurs qui, tout en ayant une valeur juridique différente, ont en commun d'édicter des règles d'utilisation du sol ayant la portée d'orientations générales ;

- d'autre part, aux interférences entre ces orientations générales, et notamment celles du schéma directeur de la région d'Ile-de-France, et les options et précisions qu'expriment les plans d'occupation des sols.

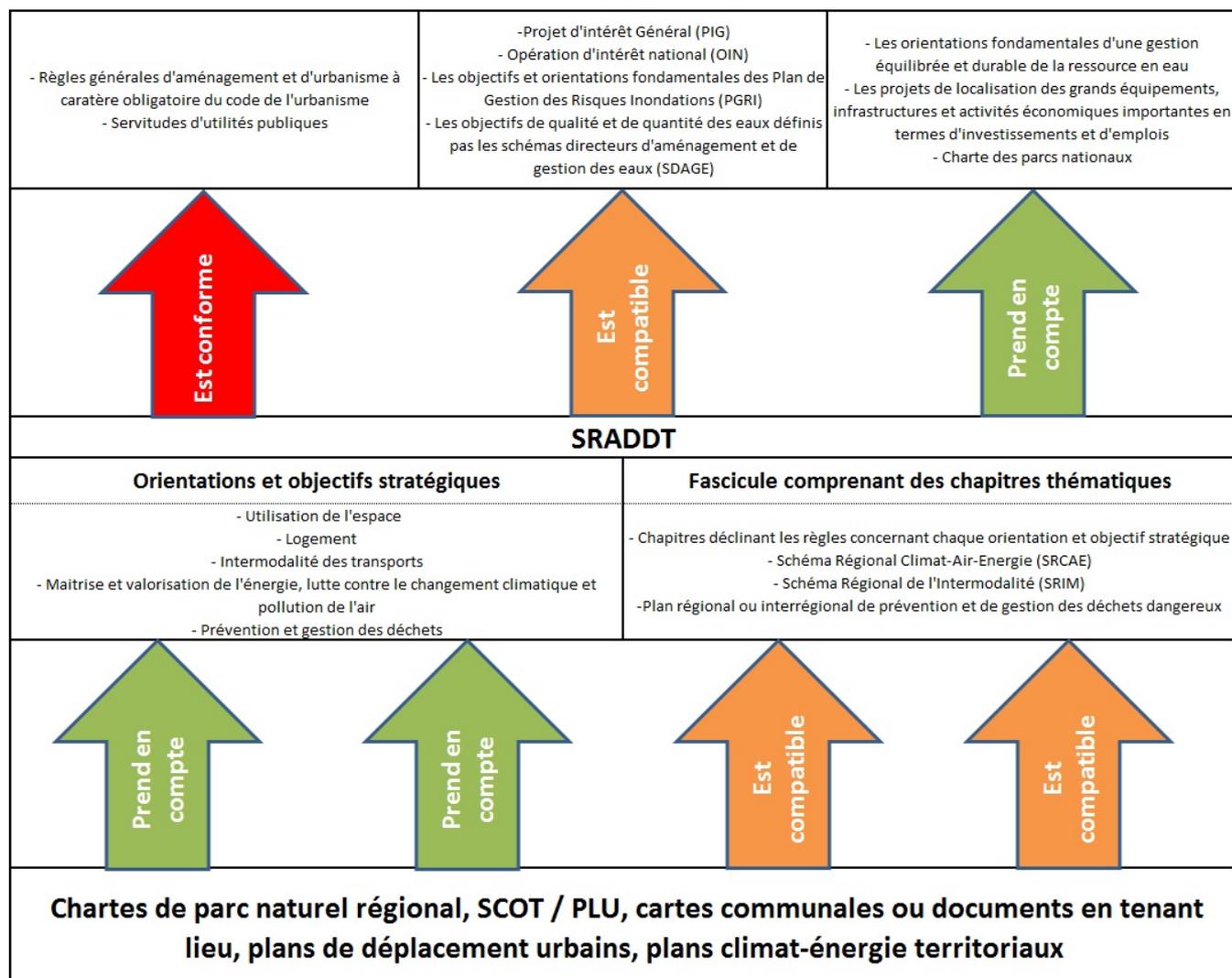
Ces difficultés pourraient être évitées ou, du moins, atténuées si :

a) au moment de son élaboration le schéma directeur de la région Ile-de-France était conçu en s'inspirant des principes qui précèdent c'est-à-dire en s'attachant à dégager et expliciter clairement ses grands choix sans entreprendre de régler des points relevant des documents d'urbanisme locaux et s'il veillait, dans la mesure du possible, à ne, pas bouleverser les données résultant des plans d'occupation des sols existants ;

b) une fois le schéma directeur de la région d'Ile-de-France entré en vigueur, le préfet de région, à qui, en vertu de articles R.141-3 et R.141-4 du code de l'urbanisme, il appartient, lors de l'élaboration des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols, de communiquer les « éléments d'information relatifs à la mise en œuvre des principes d'aménagement » de la région, s'en tenait aux conséquences nécessaires des options et objectifs du schéma directeur de la région d'Ile-de-France ayant, en application de ce qui a été dit ci-dessus, une portée normative.

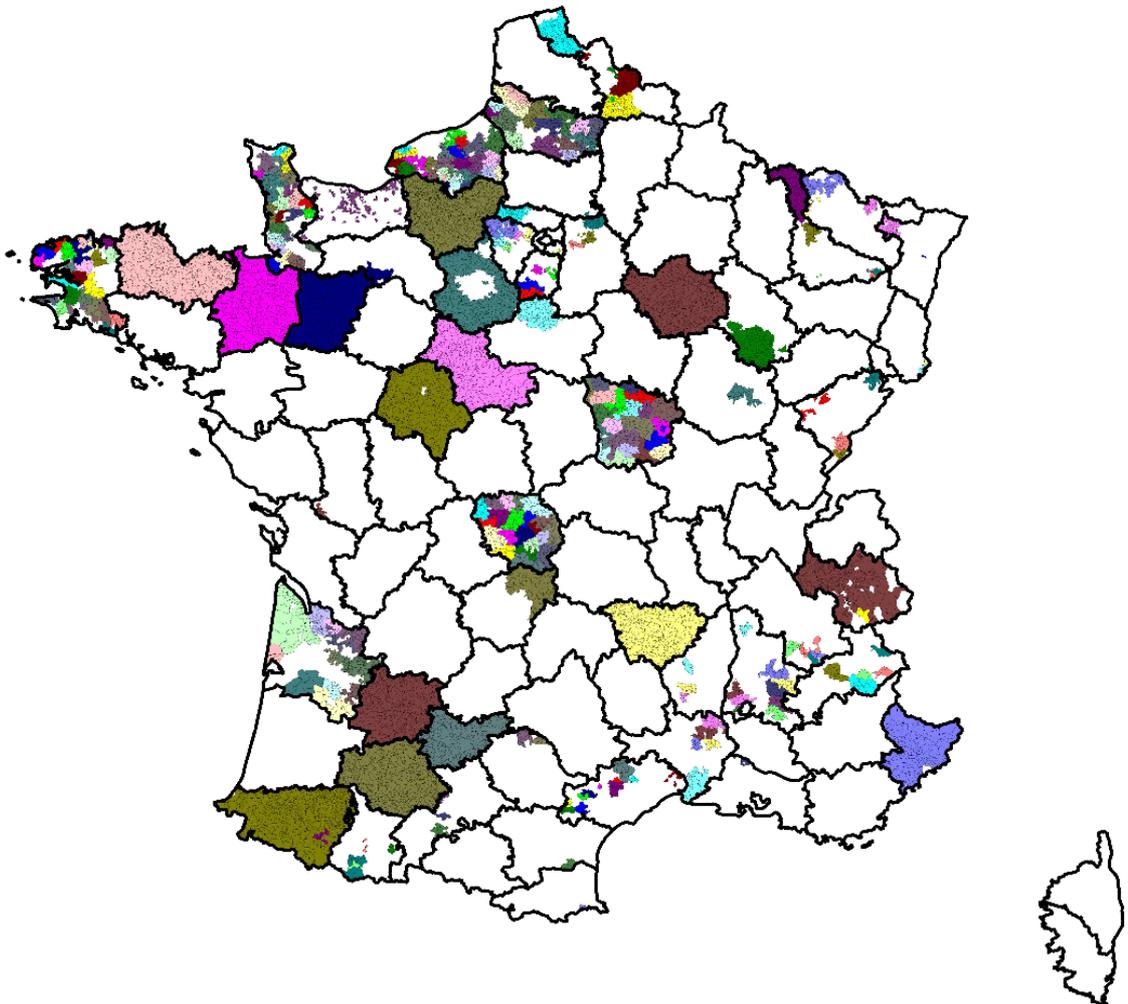
## ANNEXE n° 3

### Effets juridiques du SRADDT

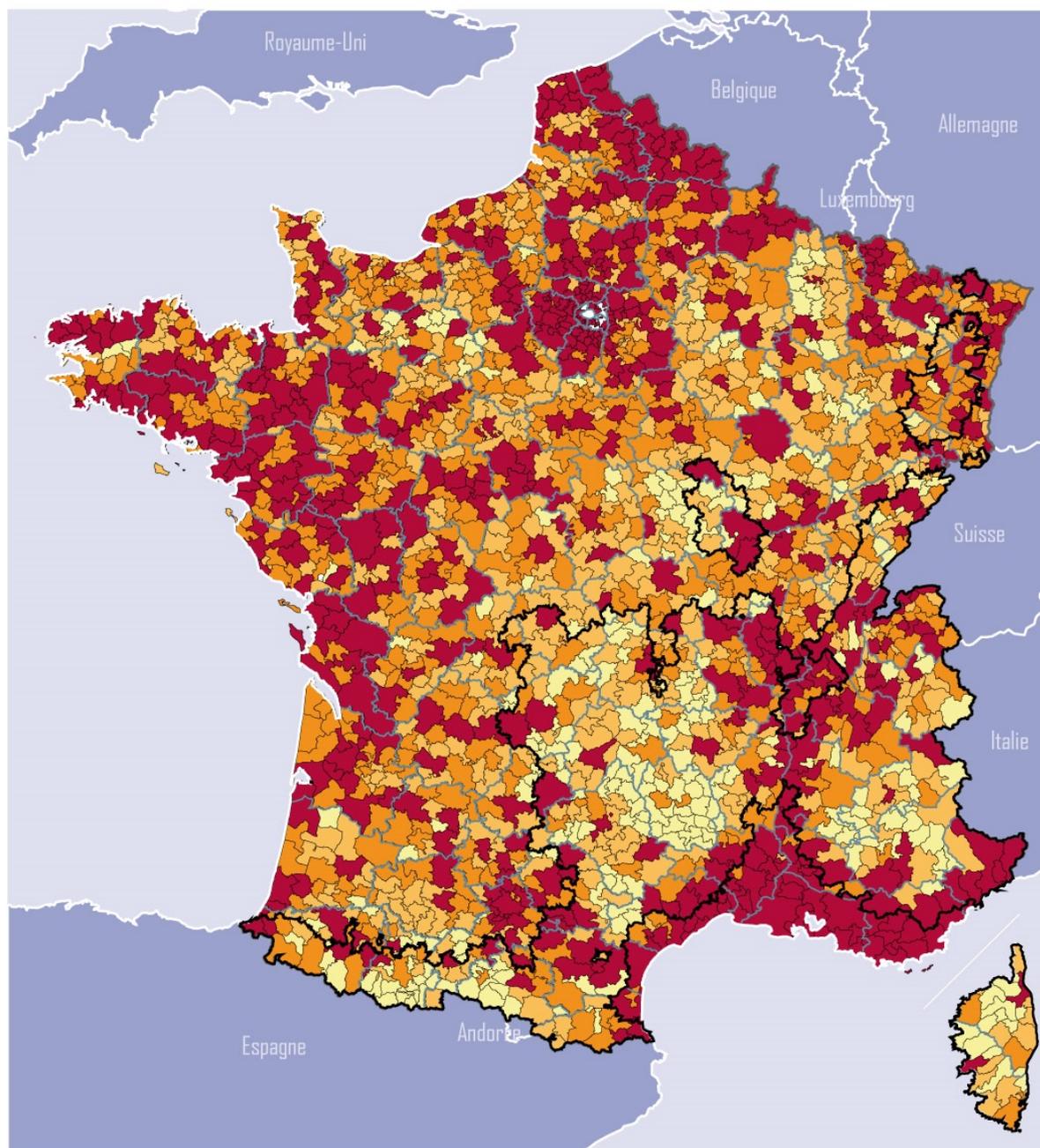


ANNEXE n° 4

**PERIMETRE DES SYNDICATS DE TYPE SIVU POUR LA COMPETENCE  
GAZ ET ELECTRICITE**



**ANNEXE n° 5**  
**Population des EPCI à fiscalité propre**  
**au 1er janvier 2014**



**Population :**

- Plus de 20 000 hab.
- De 10 000 à 20 000 hab.
- De 5 000 à 10 000 hab.
- Moins de 5 000 hab.

**Zones de montagne :**

- EPCI dont au moins l'une des communes membres est située en zone de montagne

Sources : Direction Générale des Collectivités Locales - Ministère de l'Intérieur,  
Ministère de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction Publique /  
Insee (Population totale en vigueur en 2014 - millésimée 2011)  
© IGN - 2013 / Tous droits réservés