

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la décentralisation,
de la réforme de l'Etat
et de la fonction publique

PROJET DE LOI

portant nouvelle organisation territoriale de la République

NOR : RDFX1412429L/Rose-1

EXPOSÉ DES MOTIFS

« 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'Etat 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 Etats 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 Etat. L'enjeu, c'est d'utiliser toutes nos identités, toute notre diversité pour les unir dans un destin commun ».

L'Etat 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'Etat.

Si l'Etat 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'Etat, 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'Etat, 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.

A 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'Etat, 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^{er} janvier 2017 d'intercommunalités dont la taille correspondra aux réalités vécues et qui posséderont les moyens nécessaires pour offrir aux populations le niveau de 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 Etat 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^{er}** 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^{er}** 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^{er}** 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'Etat 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'Etat 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'Etat.

Les métropoles visées au présent chapitre sont celles régies par le titre I^{er} 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° 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°. 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°, le 2° 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'Etat.

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'Etat 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.

A 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'Etat, 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'Etat 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'Etat, 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 de 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^{er} 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^{er} 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.

A 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 municipales, 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, une exception étant toutefois faite pour le département de Paris qui conserve la gestion de sa voirie.

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^{er} janvier 2017, des transferts de la voirie départementale située sur leur territoire et en assureront la gestion en lieu et place des régions.

Une période transitoire est prévue pour organiser le transfert en pleine propriété aux régions des routes classées dans le domaine public routier départemental. Ce transfert interviendra au 1^{er} 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'Etat, dont la liste est actuellement fixée par décret en Conseil d'Etat.

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'Etat 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'Etat. 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'Etat 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'Etat 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'Etat. 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 et II procèdent ainsi à la suppression de la compétence du département.

Les paragraphes III à VI 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.

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 de 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'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 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 de 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 général des collectivités territoriales.

Le projet de loi supprime la possibilité de convention entre le département et la région lorsqu'il y a une cité scolaire (un collège et un lycée réunis dans un même bâtiment). Par le transfert des collèges aux régions, cet article devient sans objet.

La métropole de Lyon et le conseil de Paris continueront, par dérogation, à exercer les compétences transférées des départements aux régions.

Enfin, il est prévu de substituer 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^{er} 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'Etat et la collectivité territoriale de Corse, selon des proportions tenant compte des capacités de financement de la collectivité, sachant que la contribution de l'Etat 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'Etat 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^{er}** 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 à la suite de 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. 5211-45 - 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.

A 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 du Conseil constitutionnel.

Dans ce nouveau dispositif, l'EPCI 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 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 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 sera 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'Etat 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. A défaut de convention avant le 1^{er} 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^{er}** 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 des situations de fragilité sociale, 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'Etat 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'Etat, 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'Etat. 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'Etat 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'Etat, 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'Etat 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'Etat prévues à l'article L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales lorsque l'Etat 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'Etat est délégataire.

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

Le **chapitre I^{er}** 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'Etat, 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^o de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} 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 Etats 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. 1511-1-3 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'Etat de l'ouverture de la procédure et invités à présenter leurs observations pour permettre à l'Etat de répondre.

Dans tous les cas, que les collectivités territoriales et leurs groupements aient été identifiées *ab initio* ou non, l'Etat 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'Etat arrête la répartition des sommes dues.

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

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article, notamment les modalités d'information des collectivités et groupements par l'Etat 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'Etat 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'Etat 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 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'Etat 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'Etat 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'Etat et les collectivités territoriales et crée une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées, composée paritairement 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 organise la continuité du financement des opérations inscrites aux cinquièmes contrats de projet Etat-régions et relevant de domaines de compétences transférées.

L'**article 38** conditionne la date d'entrée en vigueur de certains articles et des transferts de la compétence relative aux aéroports prévus par la présente loi, à l'inscription des compensations correspondantes en loi de finances.