



*Liberté • Égalité • Fraternité*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**PROJET DE LOI**  
**de modernisation de l'action publique territoriale**  
**et d'affirmation des métropoles**

*ETUDE d'IMPACT*

**09 avril 2013**

# SOMMAIRE

Table des sigles et acronymes.....	5
<b>1. ELEMENTS TRANSVERSAUX.....</b>	<b>7</b>
1.1. Objectifs généraux poursuivis par le projet de loi.....	7
1.2. Options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et motifs du recours à une nouvelle législation.....	8
1.3. Impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes.....	8
1.4. Consultations menées.....	8
1.4.1. Concertation préalable à l'élaboration du projet de loi.....	9
1.4.2. Consultations obligatoires sur l'avant-projet.....	9
1.5. Modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, textes législatifs et réglementaires à abroger et mesures transitoires proposées.....	11
1.5.1. Application dans le temps.....	11
1.5.2. Mesures transitoires.....	11
1.5.3. Lois et ordonnances ultérieures.....	11
1.5.4. Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.....	12
<b>2. Titre Ier : LES MODALITES DE L'ORGANISATION DES COMPETENCES .....</b>	<b>14</b>
2.1. Le rétablissement de la clause de compétence générale.....	14
2.2. Les collectivités territoriales chefs de file, la conférence territoriale pour l'action publique et le pacte de gouvernance territoriale.....	18
2.2.1. Les collectivités territoriales chefs de file et le pacte de gouvernance territoriale...	18
2.2.2. La conférence territoriale de l'action publique.....	21
<b>3. Titre II : L'AFFIRMATION DES METROPOLES.....</b>	<b>27</b>
3.1. LES DISPOSITIONS SPECIFIQUES A L'ILE-DE-FRANCE .....	31
3.1.1. Achèvement de la carte intercommunale.....	31
3.1.2. Métropole de Paris.....	33
3.1.3. Logement en Ile-de-France.....	37
3.1.4. Fonds de solidarité pour les départements de la région d'Ile-de-France.....	40
3.1.5. Coordination du syndicat des transports d'Ile-de-France et de la Société du Grand Paris .....	42
3.1.6. Dispositions relatives au site de La Défense.....	43
3.2. LES DISPOSITIONS SPECIFIQUES A LA METROPOLE DE LYON .....	46
3.3. LES DISPOSITIONS SPECIFIQUES A LA METROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE.....	49
3.4. LA METROPOLE .....	53
3.5. LES ETABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS .....	57
3.6. DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES A L'INTEGRATION METROPOLITAINE ET URBAINE .....	60
3.6.1. L'exercice de pouvoirs de police spéciale au niveau intercommunal.....	60
3.6.2. Les autres dispositions concernant l'intégration urbaine.....	64
<b>4. Titre III : DISPOSITIONS RELATIVES AUX AGENTS ET AUX COMPENSATIONS FINANCIERES .....</b>	<b>66</b>

4.1.	LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSFERTS ET A LA MISE A DISPOSITION DES AGENTS DE L'ETAT.....	66
4.2.	LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE BIENS ENTRE LETAT ET LA METROPOLE DE LYON OU LES METROPOLES.....	68

<b>5.</b>	<b>CONDITIONS D'APPLICATION DANS LES COLLECTIVITES REGIES PAR LES ARTICLES 73 ET 74 DE LA CONSTITUTION, EN NOUVELLE-CALEDONIE ET DANS LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES, EN JUSTIFIANT, LE CAS ECHEANT, LES ADAPTATIONS PROPOSEES ET L'ABSENCE D'APPLICATION A CERTAINES DE CES COLLECTIVITES.....</b>	<b>73</b>
-----------	--	-----------

<b>ANNEXES.....</b>	<b>74</b>
Annexe n°1 : Création de la Métropole de Lyon (1 carte) ;	75
Annexes n°2 : Création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence (1 carte, 1 tableau).....	76
Annexe n°3 : Métropoles (1 carte) ;.....	79
Annexe n°4 : Etablissements publics fonciers (1 carte) ;.....	80
Annexes n°5 : Intercommunalité (tableau des compétences des communautés urbaines).....	82

## **Table des sigles et acronymes (commune aux trois projets de loi)**

ANR : agence nationale de la recherche  
AOMD : autorité organisatrice de la mobilité durable  
AOMUD : autorité organisatrice de la mobilité urbaine durable  
AOT : autorité organisatrice de transports  
AOTU : autorité organisatrice de transports urbains  
APL : allocation personnalisée au logement  
ARS : agence régionale de santé  
ASP : agence de services et de paiement  
ATD : agence technique départementale  
ATESAT : assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire  
BEP : brevet d'études professionnelles  
CA : communauté d'agglomération  
CASF : code de l'action sociale et de la famille  
CAT : centre d'aide par le travail  
CC : communauté de communes  
CCEC : commission consultative d'évaluation des charges  
CCEN : commission consultative d'évaluation des normes  
CCH : code de la construction et de l'habitat  
CDAPH : commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées  
CDC : caisse des dépôts et consignations  
CDCI : commission départementale de la coopération intercommunale  
CDOMSP : commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics  
CDT : contrat de développement territorial  
CDTD : centre de distribution de travail à domicile  
CE : Conseil d'Etat  
CFA : centre de formation des apprentis  
CFL : comité des finances locales  
CGCT : code général des collectivités territoriales  
CGEDD : conseil général de l'environnement et du développement durable  
CG3P : code général de la propriété des personnes publiques  
CIFRE : conventions industrielles de formation par la recherche  
CIO : centre d'information et d'orientation  
CJF : code des juridictions financières  
CNCD : commission nationale de coopération décentralisée  
CNOUS : centre national des œuvres universitaires et scolaires  
COM : collectivité d'outre-mer  
CPER : contrat de plan Etat-région  
CROUS : centre régional des œuvres universitaires et scolaires  
CSFPE : conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat  
CSFPT : conseil supérieur de la fonction publique territoriale  
CTAP : conférence territoriale de l'action publique  
CTE : coopération territoriale européenne  
CTP : comité technique paritaire  
CU : communauté urbaine  
CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises  
DALO : droit au logement opposable  
DDEC : dotation départementale d'équipement des collèges  
DGF : dotation globale de fonctionnement  
DOM : département d'outre-mer  
DMTO : droit de mutation à titre onéreux  
DRES : dotation régionale d'équipement scolaire

DROM : département et région d'outre-mer  
EPA : établissement public administratif  
EPADESA : établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche  
EPCI : établissement public de coopération intercommunale  
EPCI FP : établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre  
EPF : établissement public foncier  
EPGD : établissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense  
EPIC : établissement public industriel et commercial  
EPL : établissement public local  
EPTB : établissement public territorial de bassin  
ESAT : établissement et services d'aide par le travail  
ESMS : établissement social et médico-social  
ETI : entreprise de taille intermédiaire  
ETP : équivalent temps plein  
FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural  
FEAGA : fonds européen agricole de garantie  
FEAMP : fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche  
FEDER : fonds européen de développement régional  
FNDMA : fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage  
FNPE : fonds national de financement de la protection de l'enfance  
FSE : fonds social européen  
FSN : fonds national pour la société numérique  
GART : groupement des autorités responsables de transport  
GIP : groupement d'intérêt public  
GRTH : garantie de rémunération des travailleurs handicapés  
HCT : Haut conseil des territoires  
INSEE : institut national de la statistique et des études économiques  
IVQ : information vie quotidienne  
LOLF : loi organique relative aux lois de finances  
LOLFSS : loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale  
MASP : mesure d'accompagnement social personnalisé  
MDPH : maison départementale des personnes handicapées  
MESR : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche  
OAIM : opération d'aménagement d'intérêt métropolitain  
OCDE : organisation de coopération et de développement économiques  
OIT : organisation internationale du travail  
ORTF : organisation et régulation des transports ferroviaires  
PAC : politique agricole commune  
PADD : projet d'aménagement et de développement durable  
PDE : plan de déplacements d'entreprise  
PDRH : programme de développement rural hexagonal  
PDU : plan de déplacements urbains  
PLH : programme local de l'habitat  
PLU : plan local d'urbanisme  
PLUI : plan local d'urbanisme intercommunal  
PME : petite et moyenne entreprise  
PPR : plan de prévention des risques  
PSMV : plan de sauvegarde et de mise en valeur  
PSR : prélèvement sur recettes  
PTU : périmètre de transports urbains  
QPC : question prioritaire de constitutionnalité  
RATP : régie autonome des transports parisiens  
RFF : réseau ferré de France  
ROM : région d'outre-mer

RSA : revenu de solidarité active  
SAN : syndicat d'agglomération nouvelle  
SATT : sociétés d'accélération du transfert des technologies  
SCOT : schéma de cohérence territoriale  
SDCI : schéma départemental de coopération intercommunale  
SEM : société d'économie mixte  
SGP : Société du Grand Paris  
SMA : service militaire adapté  
SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer français  
SNRI : stratégie nationale de recherche et d'innovation  
SRADDT : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire  
SRDE : schéma régional de développement économique  
SRHH : schéma régional de l'habitat et de l'hébergement  
SRIT : schéma régional des infrastructures et des transports  
SRU : solidarité et renouvellement urbains  
STIF : syndicat des transports d'Ile-de-France  
TAAF : Terres australes et antarctiques françaises  
TER : transport express régional  
TET : train d'équilibre du territoire  
TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques  
TSCA : taxe spéciale sur les conventions d'assurance  
TSE : taxe spéciale d'équipement  
VAE : validation des acquis de l'expérience  
ZAC : zone d'aménagement concerté

# 1. ELEMENTS TRANSVERSAUX

*La démarche de décentralisation et de réforme de l'action publique entreprise par le Gouvernement s'articule en trois projets de loi. Le présent projet de loi concerne la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles. Les deux autres sont relatifs respectivement à la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et à la promotion de l'égalité des territoires, et au développement des solidarités territoriales et de démocratie locale.*

*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 4 de l'étude, reprenant chacun des titres de la loi, subdivisées ensuite en autant de mesures introduites par celle-ci. Les éléments concernant l'outre-mer sont présentés dans la partie 5.*

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

## **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 clarifier les responsabilités et les interventions de l'Etat et des collectivités, ainsi que les relations des collectivités entre elles, pour une plus grande efficacité de l'action publique au service de la population.

Ces projets de loi étendent les capacités d'action des collectivités dans les domaines qui sont déterminants pour la croissance économique, pour le rétablissement de la compétitivité, pour l'emploi et pour l'avenir de la jeunesse. D'où les mesures de décentralisation en matière d'action économique, de gestion des fonds européens, de formation professionnelle, de transports (projets de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires et de développement des solidarités territoriales et de démocratie locale).

Cette démarche doit parallèlement défendre et renforcer les solidarités sociales et territoriales, assurer la cohésion et garantir l'égalité des territoires. La coopération intercommunale sera approfondie (projet de loi de développement des solidarités territoriales et de démocratie locale).

Le projet, et en particulier le présent projet de loi, prend acte du fait métropolitain en matière d'attractivité économique, sociale et culturelle. Un nouveau statut et de nouvelles compétences sont confiés aux métropoles, avec un régime particulier pour celles de Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence.

Le dialogue entre les collectivités territoriales et l'Etat et entre les collectivités territoriales, condition d'une action publique efficiente, doit être renforcé dans un esprit de confiance. Une articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse des compétences des différents niveaux de collectivités passe par des modalités d'organisation négociées entre les collectivités et davantage 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 toute tutelle d'une collectivité sur une autre. Les latitudes ainsi reconnues seront utilisées dans chaque région selon une démarche commune, le pacte de gouvernance territoriale. C'est l'objet, au niveau central, du Haut conseil des territoires et dans chaque région de la conférence territoriale de l'action publique.

Le développement des compétences et des libertés locales appelle un renforcement de la démocratie locale, l'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. 72 et 34 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 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. 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, plusieurs des dispositions des projets de loi touchent à des domaines de compétences pour lesquels une vigilance particulière est nécessaire compte tenu de la persistance d'inégalités entre les femmes et les hommes. C'est le cas notamment pour la formation professionnelle, l'apprentissage, l'orientation, l'enseignement supérieur et la recherche et le développement économique.

### **1.4. Consultations menées**

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

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

Le Sénat a organisé une vaste concertation appelée « états généraux de la démocratie territoire » dont la séance de clôture, en octobre 2012, s'est tenue en présence du Président de la République. Les contributions reçues et les débats sont disponibles sur le site internet du Sénat.

Les autorités de l'Etat ont rencontré à de très nombreuses reprises les représentants des associations d'élus ; certaines de ces rencontres se sont tenues au niveau du Président de la République ou du Premier ministre. La ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique et la ministre déléguée, chargée de la décentralisation, ont notamment tenu trois cycles de réunions avec les associations d'élus : l'association des maires de France (AMF), l'assemblée des départements de France (ADF), l'association des régions de France (ARF), l'association des communautés urbaines de France (ACUF), l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF), la fédération des maires des villes moyennes (FMVM), l'association des petites villes de France (APVF), l'assemblée des communautés de France (ADCF), l'association des maires ruraux de France (AMRF). Le premier cycle a eu lieu en juillet 2012 avec les présidents de ces associations, le second en décembre 2012 ; le troisième, en février 2013, s'est tenu sur la base d'un document d'orientation présentant les principales options en vue du projet de loi. Les ministères techniques ont eu dans le même temps des contacts plus spécialisés.

Les associations d'élus ont publié de nombreuses réactions et contributions, qui sont disponibles sur leurs sites internet.

La ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique a conduit une concertation tout au long de l'élaboration du projet de loi avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique. Les choix envisagés ont également été présentés à trois reprises au conseil supérieur de la fonction



publique territoriale. Le Conseil a pris l'initiative d'un rapport sur les incidences pour les agents ; sa séance du 3 février a été consacrée aux réactions du Gouvernement à ce rapport.

Des réunions ont par ailleurs été tenues avec les organisations syndicales représentatives des personnels de l'Etat susceptibles d'être transférés aux collectivités, tant par la ministre en charge de la fonction publique que par les ministres intéressés.

#### 1.4.2. Consultations obligatoires sur l'avant-projet de loi

Les consultations suivantes ont été menées :

Instances	Dispositions relatives à leur consultation	Observations
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 [...]. »	Consultation obligatoire opérée le 20 mars 2013, au titre des nouvelles missions données à la Cour des Comptes dans le cadre du Haut-conseil des territoires et de l'amélioration de la transparence financière.  <b>Instance consultée</b>
Conseil supérieur des chambres régionales des comptes	<u>CJF Article L212-16 :</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. »	Consultation obligatoire opérée le 20 mars 2013, au titre des nouvelles missions données à la Chambre régionale des Comptes dans le cadre du pacte de gouvernance territoriale et de l'amélioration de la transparence financière.  <b>Instance consultée</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)</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. Les mesures d'adaptation dans les DOM ou les mesures particulières aux ROM, relevant juridiquement de l'obligation de consulter, sont peu nombreuses.
Conseil général du Rhône	<u>L. 3112-1 et L 3121-19 du CGCT</u>	Consultation obligatoire au titre de la modification des limites territoriales du département par l'effet de la création de la métropole de Lyon  <b>Instance consultée le 22 mars 2013</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	<b>Instance consultée le 27 mars 2013</b>

	projets de loi relatifs à la fonction publique territoriale, [.../...].  Le conseil supérieur examine toute question relative à la fonction publique territoriale dont il est saisi soit par le ministre chargé des collectivités territoriales, soit à la demande écrite du tiers de ses membres. Il formule, le cas échéant, des propositions.	
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 dérogeant à la loi du 11 janvier 1984 susmentionnés relatifs à un ou plusieurs corps de fonctionnaires de l'Etat.	<b>Instance consultée le 02 avril 2013</b>

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

#### **1.5.1. 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 12	Création de la métropole de Paris	1 <sup>er</sup> janvier 2016
Articles 20 à 27	Création de la Métropole de Lyon	1 <sup>er</sup> avril 2015. Effets fiscaux : 1 <sup>er</sup> janvier 2016.
Article 30	Création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence	1 <sup>er</sup> janvier 2015
Article 31	Création des métropoles	A des dates fixées par décret
Article 31 / L. 5217-2 III	Transfert de plein droit de certaines compétences départementales à la métropole	1 <sup>er</sup> janvier 2017
Article 37	Transfert du pouvoir de police au président de l'EPCI en matière de police de la circulation et du stationnement et de police de la délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique aux exploitants de taxi	« le premier jour du douzième mois qui suit la publication de la présente loi »

### 1.5.2. Mesures transitoires

Article du texte	Dispositions
Article 45	Dans un délai de 18 mois à compter de la promulgation de la loi, dans les régions où il existe plusieurs établissements publics fonciers de l'Etat, celui dont le périmètre est le plus large se substitue aux autres.

### 1.5.3. 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 12	Loi de finances fixant les dispositions relatives aux ressources de la métropole de Paris
Article 20	Loi de finances, ou le cas échéant une ordonnance, pour les dispositions relatives à la Métropole de Lyon

b) des ordonnances pour adapter le régime juridique :

Article du texte	Ordonnances prévues
Article 29	Habilitation à prendre par ordonnance dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution toute mesure de nature législative :  - tendant à adapter le territoire d'intervention et les modalités d'organisation, de fonctionnement et de financement de tout établissement ou organisme institué par la loi en conséquence de la création de la Métropole de Lyon ;  - complétant l'article L. 212-8 du code du patrimoine pour déterminer l'organisation, le fonctionnement et le financement du service départemental d'archives du Rhône ;  - propres à préciser et compléter les règles budgétaires, financières, fiscales, comptables et relatives aux concours financiers de l'Etat applicables à cette collectivité.
Article 44	En vue de la création des métropoles, y compris celle d'Aix-Marseille-Provence,

	habilitation dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution à prendre les mesures de nature législative propres à compléter et préciser les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à ces établissements publics.
--	--

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

Article du projet	Objet du décret
Article 5	Publication des schémas d'organisation et des délibérations l'ayant approuvé dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat qui détermine les conditions de leur entrée en vigueur
Article 12	Décret en Conseil d'Etat relatif à la métropole Paris
Article 17	Décret en Conseil d'Etat fixant les conditions d'association du Syndicat des transports d'Ile-de-France à différents processus (élaboration du ou des dossiers d'enquête publique, de l'ensemble des documents établis par le maître d'ouvrage pour la réalisation des opérations d'investissement, au processus d'acquisition des matériels).
Article 20	Le chef-lieu du département du Rhône est fixé par décret en Conseil d'Etat,
Article 20	Décret en CE précisant les conditions de la convention relative à la délégation prévue à l'article L.3641-5 du CGCT
Article 20	Décret en Conseil d'Etat fixant la liste des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de transports et d'environnement qui relèvent de la compétence de l'Etat, d'une collectivité territoriale ou de leurs établissements publics auxquels la Métropole de Lyon est associée de plein droit – Article L. 3631-2 CGCT
Article 20	Décret en Conseil d'Etat relatif à l'agrément d'agents dans les domaines de l'assainissement et des déchets – Métropole de Lyon - Article L. 3631-4 CGCT
Article 20	<i>Décret en CE fixant la condition d'habilitation et d'assermentation des agents de la Métropole de Lyon pouvant assurer, sous l'autorité du président du conseil de la Métropole, l'exécution des décisions (art.3642-2 CGCT)</i>
Article 20	Décret en Conseil d'Etat fixant les modalités d'application de la section relative à la péréquation des ressources fiscales – Métropole de Lyon - Article L. 3652-2-12 CGCT
Article 29	Décret fixant le siège de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.
Article 29	Décret en Conseil d'Etat fixant les limites des « territoires » de la métropole d'Aix-Marseille-Provence (Art. L. 5219-7 CGCT).

Article 30	Décret prononçant la transformation en métropoles et fixant également la date de prise d'effet de cette transformation.
Article 30	Décret en Conseil d'Etat fixant les modalités de la convention de délégation de compétences par l'Etat à la métropole en matière de logement – article L.5217-2 CGCT.
Article 30	Décret en Conseil d'Etat fixant la liste des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de transports et d'environnement qui relèvent de la compétence de l'Etat, d'une collectivité territoriale ou de leurs établissements publics auxquels la métropole est associée – Article L.5217-2 CGCT
Article 31	Décret en Conseil d'Etat précisant les modalités de la convention portant sur les services ou parties de services de l'Etat qui participent à l'exercice des compétences mentionnées au II de l'article L. 5217-2 mis à disposition de la métropole (L.5217-21 CGCT).
Article 47	Décret approuvant une convention type relative à la mise à disposition des personnels de l'Etat
Article 47	Décrets en Conseil d'Etat fixant la date et les modalités de transferts définitifs des services ou parties de services mis à disposition.
Article 49	Décret en Conseil d'Etat précisant les modalités d'application de l'article relatif au transfert des personnels de l'Etat.
Article 50	Décret précisant les modalités de mise en œuvre du reversement et du remboursement prévus pour le cas du fonctionnaire demandant son intégration dans la fonction publique territoriale.
Article 51	Décret en Conseil d'Etat fixant la liste des corps des fonctionnaires de l'Etat non soumis aux dispositions de l'article 49
Article 53	Décret en Conseil d'Etat relatif à la compensation des transferts de compétences (métropoles et Métropole de Lyon).
Article 55	Décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application des dispositions relatives aux transferts de compétences,

## **2. Titre I : LES MODALITES DE L'ORGANISATION DES COMPETENCES (articles 1er à 9)**

### **2.1. Le rétablissement de la clause de compétence générale**

Les communes, les départements et les régions disposent actuellement de la clause de compétence générale, les articles L. 2121-29, L. 3211-1 et L. 4221-1 du CGCT prévoyant respectivement que le conseil municipal, le conseil général et le conseil régional règlent pas leurs délibérations les affaires respectives de la commune, du département et de la région.

La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a supprimé la clause de compétence générale des départements et des régions à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Le projet de loi procède au rétablissement de cette clause de compétence générale.

#### ***1. En l'état du droit et de la jurisprudence, la clause de compétence générale a une portée relative***

Dans une décision du 29 juin 2011 *Commune de Mons-en-Barœul*, le Conseil d'Etat a précisé la portée de l'article L. 2121-29 du CGCT en vertu duquel « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Il a ainsi jugé, dans un considérant de principe, que ce texte « [habilitait] le conseil municipal à statuer sur toutes les questions d'intérêt public communal, sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'Etat ou à d'autres personnes publiques et qu'il n'y ait pas d'empiètement sur les attributions conférées au maire. »

Il résulte de cette décision, dont les conclusions peuvent être *mutatis mutandis* étendues aux dispositions respectivement applicables aux départements et aux régions, que la clause de compétence générale ne constitue en aucun cas une habilitation générale des organes délibérants des collectivités territoriales à intervenir en toute matière dès lors que cette intervention serait justifiée par un intérêt local.

Une lecture stricte de la décision du Conseil d'Etat conduirait ainsi à conclure que la clause de compétence générale permet aux collectivités territoriales de n'intervenir que dans des domaines interstitiels, non attribués par le législateur à d'autres collectivités publiques.

En pratique, dans sa décision précitée du 29 juin 2011, le Conseil d'Etat a adopté une lecture souple de son considérant de principe et a ainsi validé une politique communale d'insertion, nonobstant le fait que les politiques d'insertions, au travers notamment du RMI, relevaient alors de la compétence de l'Etat et du département. Il s'était cependant fondé directement sur l'intention du législateur pour parvenir à cette conclusion.

La lecture *a priori* stricte que le juge fait de cette portée est donc subordonnée à une appréciation *in concreto*, selon les textes applicables à chaque cas d'espèce.

#### ***2. La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a supprimé la clause de compétence générale des départements et des régions et créé une capacité d'initiative de ces deux catégories de collectivités territoriales***

L'article 73 de la loi du 16 décembre 2010 précitée a modifié les articles L. 3211-1 et L.4221-1 du CGCT afin de limiter, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, le champ de délibération des conseils généraux et régionaux aux seuls domaines de compétence que la loi leur attribue.

Cette suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions se voulait une réponse à l'enchevêtrement des compétences des collectivités locales, la suppression de la plus large de leurs bases juridiques d'intervention devant contribuer à spécialiser davantage chacune des deux catégories vers ses compétences d'attribution.

Afin d'éviter des conflits de compétence négatifs, l'article 73 précité a néanmoins ouvert aux départements et aux régions une « capacité d'initiative » leur permettant de saisir de tout domaine que le législateur n'aurait confié à aucune autre collectivité publique, dès lors qu'un intérêt départemental ou régional justifierait cette intervention.

Dans sa décision n°2010-618 DC du 9 décembre 2010 *Loi de réforme des collectivités territoriales*, le Conseil constitutionnel a jugé que cette suppression n'était pas contraire à la libre administration des collectivités territoriales. Estimant en outre que la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux n'avait pas instauré une clause de compétence générale au département, il n'y avait pas lieu de reconnaître cette clause comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Au total, compte tenu du dispositif mis en place, la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions a revêtu avant tout une portée symbolique du point de vue juridique.

Les subventions que les régions et les départements peuvent attribuer relèvent d'un régime spécifique. Aux termes des I et II de l'article L. 1111-10 du CGCT, introduit par l'article 76 de la loi du 16 décembre 2010, les départements et régions peuvent respectivement financer les opérations dont les maîtres d'ouvrage sont les communes et groupements de communes pour les premiers et, sous réserve d'intérêt régional, les départements, communes, groupements de communes et groupements d'intérêt public pour les seconds. La circulaire NOR IOCB1203166C du 5 avril 2012 rappelle que ces dispositions signifient que les régions et les départements peuvent attribuer des subventions en dehors du champ de leurs compétences à condition de respecter les I et II de l'article L. 1111-10 précité. Dans le contexte de la suppression de la clause de compétence générale, les régions et les départements gardent donc des capacités étendues lorsque ces collectivités agissent par la voie de l'attribution de subventions.

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

- *L'hypothèse d'un rétablissement conditionnel de la clause de compétence générale : des difficultés constitutionnelles*

Des réflexions ont conduit à envisager de conditionner le rétablissement de la clause de compétence générale à la conclusion du pacte de gouvernance territoriale, instrument destiné notamment à procéder au niveau local, sur le fondement de l'analyse réalisée par les collectivités territoriales elles-mêmes quant aux échelons pertinents d'intervention, à une nouvelle répartition des compétences dans le cadre de délégations de compétences.

Cette conditionnalité du rétablissement de la clause de compétence générale se heurte cependant à divers obstacles constitutionnels.

#### **a) Le respect de la compétence du législateur**

L'article 34 de la Constitution réserve au domaine de la loi la détermination des principes fondamentaux « de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ».

Compte tenu de ces dispositions, le législateur pourrait être considéré par le Conseil constitutionnel comme n'ayant pas épuisé sa compétence dans la mesure où les conditions d'exercice des compétences des départements et des régions seraient en partie conditionnées à un accord local.

Cependant, le Conseil constitutionnel a déjà admis, dans d'autres champs relevant du domaine de la loi, que le législateur pouvait, sans méconnaître sa compétence, permettre à des dispositifs contractuels de déroger à des dispositions législatives. Ainsi, dans sa décision n°99-419 DC du 9 novembre 1999 *Loi relative au pacte civil de solidarité*, le Conseil constitutionnel a jugé que « le législateur [avait] pu, sans méconnaître sa compétence, laisser la faculté aux parties d'écarter le régime de l'indivision pour les biens dont elles feraient l'acquisition

*postérieurement à la conclusion du pacte* » alors même que le code civil fixe une présomption d'indivision dans ce cas et qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, le régime des droits et obligations en matière civile relève du domaine de la loi.

De même, dans sa décision n°2010-618 DC du 9 décembre 2010 *Loi de réforme des collectivités territoriales*, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en permettant aux communes de créer des métropoles exerçant de plein droit des compétences du département et de la région, le législateur n'avait pas méconnu la compétence que lui confère l'article 34 de la Constitution.

Au total, la transposition du raisonnement tenu par le Conseil constitutionnel dans la décision précitée n'est pas évidente au cas de la clause de compétence générale compte tenu du caractère difficilement appréciable *ex ante* de la portée de sa suppression ou de son maintien. La clause de compétence générale ne représente pas en effet une réalité facilement identifiable mais constitue une potentialité, dont l'effet dépend de facteurs multiples. L'ensemble de ces paramètres serait à n'en point douter pris en compte par le Conseil constitutionnel, pouvant conduire à une appréciation plus stricte du domaine de compétence du législateur.

#### b) Le principe d'égalité

Le conditionnement du rétablissement de la clause de compétence générale à l'adoption d'un schéma est par définition de nature à créer des différences entre les territoires, la clause de compétence générale n'étant ainsi pas uniformément détenue sur le territoire national.

Cet état de fait pourrait être interprété comme une rupture d'égalité entre collectivités territoriales de même catégorie mais également, potentiellement, entre citoyens et entre personnes morales. En effet, les impacts de la suppression de la clause de compétence générale en matière de capacités d'intervention financière pourraient par exemple placer des structures dans des situations différentes au regard de leur capacité à prétendre à des financements au regard du territoire où elles sont situées.

La conditionnalité du rétablissement de la clause suscite de ce point de vue une sérieuse difficulté constitutionnelle.

#### c) La libre administration des collectivités territoriales et le principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre

Le conditionnement du rétablissement de la clause de compétence générale à l'adoption d'un schéma conduit également les décisions des collectivités territoriales quant à l'adoption de ce schéma à rétroagir réciproquement sur les situations des autres collectivités territoriales concernées. Dès lors, le refus ou l'abstention d'une collectivité territoriale peut conduire à une situation préjudiciable pour une autre collectivité territoriale.

Ces perspectives sont contestables sur le terrain tant de la libre administration que de l'interdiction d'une tutelle d'une collectivité sur une autre, l'interdépendance entre collectivités territoriales et les capacités de blocage qui en découlent pouvant permettre à une collectivité territoriale, contre la volonté de plusieurs autres, d'influer sur le régime des compétences de ces dernières.

- *Le retour à l'état du droit : le rétablissement de la clause de compétence générale*

Compte tenu des difficultés constitutionnelles évoquées ci-dessus et de l'impossibilité conséquente de procéder à un rétablissement conditionné de la clause de compétence générale, l'alternative réside dans le maintien de la suppression ou dans le retour à l'état du droit applicable avant l'intervention de la loi du 16 décembre 2010 précitée.



Le Gouvernement ayant fait le choix de laisser le soin à l'intelligence des territoires de procéder aux ajustements jugés localement nécessaires à l'exercice des compétences des collectivités territoriales, le rétablissement de la clause de compétence générale est apparu nécessaire et souhaitable.

- *Le maintien d'un dispositif de rationalisation des interventions financières*

Outre les dispositions spécifiques liées au pacte de gouvernance territoriale (cf. infra), le projet de loi introduit dans le CGCT un article L. 1111-11 qui conditionne l'attribution par une région ou un département d'une subvention à un projet mené sous maîtrise d'ouvrage d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales au respect des orientations du schéma régional ou départemental régissant la compétence au titre de laquelle le projet a été décidé ainsi que celles du schéma d'organisation afférent.

Une telle disposition est de nature, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, à améliorer l'efficacité de la dépense publique locale en l'inscrivant dans le cadre d'une politique publique cohérente.

## **2.2. Les collectivités territoriales chefs de file, la conférence territoriale pour l'action publique et le pacte de gouvernance territoriale**

### **2.2.1. Les collectivités territoriales chefs de file et le pacte de gouvernance territoriale**

Au-delà de l'institution de structures de dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales, l'enjeu de la nouvelle étape de la décentralisation réside dans un approfondissement de la coopération entre les collectivités territoriales en vue d'une clarification de l'exercice des compétences. Si la coopération institutionnelle peut reposer sur des outils bien maîtrisés, à travers les structures intercommunales et les syndicats mixtes, la coopération matérielle, c'est-à-dire la coopération concernant l'exercice concret des compétences, souffre de dispositifs incomplets.

Le projet de loi, à travers l'instauration du pacte de gouvernance territoriale, vise à remédier à ces difficultés en créant les conditions d'une véritable appropriation partenariale de l'exercice des compétences par les collectivités territoriales.

***1. Les outils actuels de la coopération entre collectivités territoriales sont trop incomplets et disparates pour créer les conditions d'une optimisation de l'exercice des compétences au niveau d'action publique territorialement pertinent***

- Les outils

a) Les délégations de compétence de l'article L. 1111-8 du CGCT

L'article L. 1111-8 du CGCT permet à une collectivité territoriale de déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire.

La compétence déléguée est exercée « au nom et pour le compte » de la collectivité territoriale délégante.

Les conditions de cette délégation sont fixées par voie conventionnelle entre la collectivité territoriale délégante et la collectivité territoriale délégataire. En vertu de l'article R. 1111-1 du CGCT, cette convention :

- détermine la compétence déléguée ;
- fixe la durée de la délégation et les modalités de son renouvellement ;
- définit les objectifs à atteindre, les indicateurs de suivi correspondantes et les modalités de contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire ;
- détermine le cadre financier et matériel de la délégation (moyens de fonctionnement, services et personnels mis à disposition, etc.).

b) Le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services de l'article L.1111-9 du CGCT

La loi du 16 décembre 2010 précitée n'ayant pas été accompagnée d'un volet de clarification des compétences, le législateur s'était limité à instituer un outil de clarification a minima, facultatif et limité à la région et aux départements : le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services.

- *Des outils incomplets et mal articulés*

La délégation de compétence constitue un outil souple de coopération entre collectivités territoriales. Elle ne remet pas en cause les compétences attribuées aux collectivités territoriales par le législateur mais permet aux acteurs locaux d'adapter l'exercice concret de ces compétences aux réalités territoriales.

Elle constitue donc un outil utile susceptible de permettre aux collectivités territoriales qui le souhaitent de se saisir localement de la question de la répartition des compétences. Cependant, la délégation de compétence ne s'inscrit que très partiellement dans un cadre d'utilisation formalisé au niveau local. Son utilisation relève en effet principalement d'initiatives isolées des collectivités territoriales et ne s'inscrivent pas nécessairement dans un cadre d'ensemble élaboré par les acteurs locaux en fonction d'un diagnostic partagé du territoire.

Or, à cet égard, le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services comporte des limites :

-La loi de 2010 limite son champ à améliorer la coopération entre une région et les départements qui la composent, sans prendre en compte les réalités du bloc communal et par voie de conséquence sans tirer parti des économies d'échelle potentielles liées à une coopération plus étroite entre les différentes catégories de collectivités territoriales.

-Il est facultatif quant à son élaboration et conditionné pour sa mise en œuvre à l'accord de la région et de tous les départements. Aucune autorité n'est reconnue compétente pour énoncer des propositions. La mécanique de clarification peut se retrouver bloquée par l'opposition initiale d'un seul acteur.

## ***2. Nécessité d'une intervention législative et option écartée***

- *Nécessité d'une intervention législative*

Le Gouvernement poursuit un objectif de clarification de l'action publique locale en vue d'assurer une plus grande efficacité à cette dernière.

Compte tenu des limites importantes des instruments actuels de clarification évoquées supra, une intervention du législateur est nécessaire. Cette intervention est en outre juridiquement rendue nécessaire par l'article 34 de la Constitution qui réserve à la compétence du législateur la détermination des principes fondamentaux « de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. »

- *Option écartée*

La clarification des compétences des collectivités territoriales pourrait être envisagée au travers d'une loi procédant à une nouvelle répartition de ces compétences entre les trois catégories de collectivités territoriales.

Une telle option ne s'inscrit cependant pas dans la philosophie générale du Gouvernement qui a présidé à la préparation du projet de loi. La clarification des compétences des collectivités territoriales doit en effet être envisagée au niveau local en laissant toute sa place à l'intelligence des territoires.

C'est pourquoi l'option d'une clarification générale des compétences par la voie législative, « du haut vers le bas », et donc imposée autoritairement aux territoires, n'a pas été retenue, le dispositif du pacte de gouvernance territoriale permettant de concilier les initiatives et les libertés locales, leur adaptation à la diversité des territoires avec la clarification et la simplification de l'exercice de ces compétences.

## ***3. Le pacte de gouvernance territoriale permet d'atteindre l'objectif du Gouvernement d'une clarification des compétences fondée sur une approche partenariale***

- *Le mécanisme du pacte de gouvernance territoriale*

### *a) Les « chefs de filât »*

La clarification des compétences des collectivités territoriales suppose, s'agissant des compétences partagées, que le législateur crée les conditions d'une réflexion partenariale locale sur l'exercice de ces compétences. Cela

implique d'identifier, pour les compétences les plus structurantes, une catégorie de collectivités territoriales chargée d'impulser et de mener cette réflexion en lien étroit avec les autres acteurs.

S'appuyant sur les dispositions de l'article 72 de la Constitution qui permettent l'identification de collectivités territoriales chef de file, « chargées d'organiser les modalités de l'action commune » des collectivités territoriales, le projet de loi assigne des responsabilités de chef de file à chaque catégorie de collectivités territoriales.

Les « chefs de filât » ainsi mis en place sont :

- s'agissant de la région : le développement économique et l'organisation des transports ;
- s'agissant du département : l'action sociale et le développement social, l'autonomie, le tourisme, l'aménagement numérique et la solidarité des territoires ;
- s'agissant de la commune : les compétences en matière de qualité de l'air et de transition écologique en matière de mobilité durable.

*b) L'organisation du pacte de gouvernance territoriale*

*- L'objet du pacte de gouvernance territoriale*

Le pacte de gouvernance territoriale constitue le cadre dans lequel les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre coordonnent leurs interventions, définissent, dans le cadre de leurs compétences, des modalités d'organisation de l'action publique adaptées aux particularités locales et rationalisent l'organisation de leurs services.

*- Le contenu du pacte de gouvernance territoriale*

Ce pacte se matérialise par des schémas d'organisation. Ces derniers visent, pour chaque compétence, à définir les modalités locales de l'exercice de cette compétence :

- les délégations de compétences consenties entre collectivités territoriales ou de la région ou d'un département en faveur d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- les créations de services communs et notamment les créations de guichets uniques ;
- les conditions de la rationalisation et de la coordination des interventions financières des collectivités territoriales, dans le but de réduire les situations de financements croisés et de clarifier et simplifier les conditions d'attribution des subventions.

*- L'élaboration du pacte de gouvernance territoriale*

Les conditions de réalisation de ces schémas d'organisation sont exposées dans le tableau ci-après.

	Elaboration			Débat au sein de la CTAP
	Région	Département	Collectivité territoriale désignée par la CTAP	
<b>Compétence dont la région est chef de file</b>	X			X
<b>Compétence dont le département est chef de file</b>		X		X
<b>Compétence dont la région est responsable de l'élaboration d'un schéma de fond</b>	X			X
<b>Compétence dont le département est</b>		X		X

<b>responsable de l'élaboration d'un schéma de fond</b>				
<b>Compétence exclusive de la région</b>	X			X
<b>Compétence exclusive du département</b>		X		X
<b>Compétence partagée</b>			X	X

*- La mise en œuvre du pacte de gouvernance territoriale*

A l'issue du débat consacré à chaque schéma d'organisation par la conférence territoriale de l'action publique est dressé un compte-rendu. Le président du conseil régional adresse ensuite le schéma aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de la région.

Ceux de ces collectivités et établissements appelés à prendre des mesures de mise en œuvre des schémas se prononcent dans un délai de trois mois suivant la communication du schéma par le président du conseil régional.

Afin de respecter les principes constitutionnels de libre administration des collectivités territoriales et de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, le schéma s'impose aux seuls collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont l'organe délibérant l'a approuvé.

Chaque collectivité est liée par son propre schéma, puisqu'il est proposé d'introduire un article L. 1111-11 aux termes duquel la région et le département ne pourront attribuer, dans le périmètre des leurs schémas respectifs, des aides qu'aux projets respectant les orientations de ces schémas.

*- Le mécanisme d'incitation à l'adoption des éléments du pacte de gouvernance territoriale*

Afin d'inciter les collectivités et établissements concernés à s'inscrire dans la démarche, le projet de loi a prévu plusieurs dispositifs en l'absence de schéma ou pour les collectivités qui, appelées à délibérer sur le schéma, ne l'auront pas approuvé:

- impossibilité de procéder à des délégations de compétence dans le champ de compétence considéré ;
- interdiction pour tout projet relevant du champ de compétence considéré de bénéficier d'un cumul de subventions, sauf en ce qui concerne les opérations inscrites dans un contrat de projet Etat-région ou dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat ou de ses établissements publics ;
- relèvement de la participation minimale exigée d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre maître d'ouvrage d'une opération d'investissement à 30 % des financements apportés au projet par des personnes publiques.

### **2.2.2. La conférence territoriale de l'action publique**

Selon les termes de l'article premier de la Constitution, l'organisation de la France est décentralisée, ce qui appelle une réelle harmonie des relations entre les collectivités territoriales et l'État. La réussite des politiques publiques est conditionnée par un dialogue équilibré entre les différents acteurs y concourant.

L'approfondissement de la décentralisation ne limite pas à transférer de nouvelles compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. Il s'accompagne d'une meilleure compréhension des enjeux et d'une meilleure articulation des objectifs et des moyens, humains et financiers, des acteurs publics.

A l'occasion des Etats généraux de la démocratie territoriale, le Président de la République a rappelé que l'esprit de la décentralisation repose sur l'indispensable confiance entre les collectivités territoriales et l'Etat. Cette confiance a vocation à être rétablie dans le cadre d'un nouveau dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales.

## **1. La mise en place d'espaces de dialogue entre Etat et collectivités territoriales s'est concrétisée à travers diverses initiatives tant au niveau national qu'au niveau local**

L'émergence d'un dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales est apparue comme une nécessité, dès les débuts de la décentralisation, afin notamment de mieux coordonner la mise en œuvre des politiques publiques par les différents échelons, tant au niveau national qu'au niveau local.

### ***1. Au niveau national***

- Une réussite du dialogue sectoriel

En matière de finances locales, le nombre d'instances de dialogue est élevé. La première de ces instances est le comité des finances locales, créé par la loi du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Le comité des finances locales est composé de membres des assemblées parlementaires et de représentants élus des régions, des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que des représentants des administrations de l'Etat soit au total 64 membres. Chaque collègue désigne ses représentants. Il est présidé par un élu désigné par le comité en son sein (article L. 1211-1 du CGCT).

Le comité des finances locales (CFL) est à la fois une instance de contrôle, une instance consultative et de concertation qui a un pouvoir de décision pour la répartition des principaux concours financiers de l'Etat aux collectivités locales. Il a également une fonction consultative. Il est obligatoirement consulté sur le projet de loi de finances et sur tous les décrets à caractère financier intéressant les collectivités locales. Le Gouvernement peut aussi recueillir son avis sur tout projet de loi ou d'amendement concernant les finances locales. Le CFL a un rôle de concertation et de proposition.

Le comité des finances locales s'est peu à peu imposé comme un lieu privilégié pour débattre des questions budgétaires et financières intéressant les collectivités territoriales.

La commission consultative d'évaluation des charges a, quant à elle, permis de garantir une mise en œuvre exacte du droit à compensation dans le cadre des transferts de compétences, dans le respect des règles constitutionnelles et sur la base de données chiffrées objectivées et partagées.

La volonté d'approfondir la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales dans un contexte où l'accroissement des charges pesant sur les collectivités, en raison de l'inflation des textes normatifs qu'elles doivent appliquer et de la complexité croissante des procédures qu'elles doivent mettre en œuvre a en outre favorisé la création de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)<sup>1</sup>, qui est notamment consultée sur les projets de textes réglementaires. Objectivées en amont, les incidences financières d'une nouvelle norme peuvent ainsi être comprises ou donner lieu à un débat d'où sont susceptibles d'émerger les propositions alternatives.

- Une insuffisance du dialogue généraliste

La nécessité d'améliorer les conditions du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales a motivé la création de la conférence nationale des exécutifs. Instance informelle, elle était conçue comme un lieu de rencontre au plus haut niveau entre le Gouvernement et les exécutifs des collectivités territoriales. Cependant, les difficultés du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales se sont retrouvées au niveau de la conférence nationale des exécutifs.

Le statut juridique et les missions de la conférence nationale des exécutifs ne sont pas définis par un texte normatif. Elle ne peut s'appuyer ni sur un secrétariat technique, ni sur des instances restreintes. Les

---

<sup>1</sup> Article 97 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, codifiée aux articles L. 1211-4-2 et R. 1213-1 et suivants du CGCT

représentants des collectivités territoriales ne disposent d'aucune marge de manœuvre à son égard, que ce soit en matière de définition d'ordre du jour ou de proposition. Alors qu'il était initialement prévu que la conférence nationale des exécutifs se réunisse deux à trois fois par an, soit à l'initiative de l'Etat, soit à la demande conjointe des trois présidents des associations nationales d'élus, elle ne s'est réunie, depuis sa première réunion du 10 octobre 2007, qu'à cinq reprises. La dernière rencontre (15 octobre 2009) a été l'occasion d'expressions de points de vue sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales et la réforme de la taxe professionnelle.

La conférence n'est pas devenue une véritable instance de référence pour un dialogue approfondi et apaisé entre l'Etat et les collectivités territoriales.

C'est pourquoi le Gouvernement, conformément aux engagements du Président de la République, a l'intention d'institutionnaliser le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales au sein d'un Haut conseil des territoires, dont la mise en place s'inscrit dans le cadre du nouvel acte de la décentralisation.

## **2. Au niveau local**

Dès les débuts de la décentralisation, à mesure que les collectivités territoriales ont été dotées de nouvelles prérogatives, une meilleure coordination des politiques menées par chaque échelon territorial est apparue nécessaire. Ainsi, le législateur a créé ponctuellement des dispositifs tels que la conférence d'harmonisation des investissements ou la conférence de coordination des collectivités territoriales de Corse. L'objectif de ces différentes instances est de favoriser l'échange, sur les problématiques locales, entre les différents acteurs, territoriaux (régions, départements, communes et leurs groupements) et le représentant de l'Etat.

- La conférence d'harmonisation des investissements

Afin de développer le partage d'informations entre l'Etat et le conseil général, la conférence départementale d'harmonisation des investissements a été créée en 1982 mais supprimée en 2004. Elle se réunissait au moins deux fois par an, sur un ordre du jour déterminé conjointement par le président du conseil général et par le préfet du département. Son objectif était l'échange d'informations sur les programmes d'investissement de l'Etat et du département. Outre le président du conseil général et le préfet, la conférence était également composée de représentants des maires. La conférence régionale d'harmonisation des investissements, qui existe depuis 1972, s'organise sur un modèle similaire à la conférence départementale. Elle est composée du président du conseil régional, du préfet de région, des présidents de conseils généraux, des préfets de département. L'ordre du jour des réunions est fixé conjointement par les membres de la conférence.

- La conférence de coordination des collectivités territoriales de Corse

Un autre exemple est fourni par la conférence de coordination des collectivités territoriales de Corse qui illustre la volonté de dialogue de l'Etat et des élus locaux au sein d'un territoire aux particularités socio-économiques spécifiques. Créée en 2002, elle est composée des présidents du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse (qui la préside), de l'Assemblée de Corse, des deux conseils généraux ainsi que, en tant que de besoin, des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale et des maires. Des personnalités qualifiées peuvent également y être entendues. Elle se réunit au moins une fois par an, sur un ordre du jour déterminé par le président du conseil exécutif de Corse. L'objectif d'une telle conférence porte en priorité sur la coordination de l'exercice des compétences des collectivités territoriales, notamment en matière d'investissements. Mais, force est de constater que cette conférence n'a pas permis le dialogue escompté lors de sa création en 2002. En effet, cette institution ne s'est réunie qu'à deux reprises depuis 2004.

- La conférence des exécutifs

La forme la plus aboutie de ces dispositifs locaux de coordination est la conférence des exécutifs, créée en 2004 sur une base régionale. Le fonctionnement de cette structure s'inspire des instances informelles mises en place par certaines collectivités territoriales pour mieux coordonner leurs actions respectives. Instance de concertation

entre la région et les départements la composant, la conférence des exécutifs a pour mission d'étudier et débattre de tous sujets concernant l'exercice de compétences pour lesquelles une concertation est prévue par la loi et de tous domaines nécessitant une harmonisation entre les deux niveaux de collectivités.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales a élargi la composition de la conférence des exécutifs. Ces mesures sont codifiées au II de l'article L. 1111-9 du CGCT qui fixe la composition et les modalités de cette instance. Ainsi « afin d'étudier et débattre de tous sujets concernant l'exercice de compétences pour lesquelles une concertation est prévue par la loi et de tous domaines nécessitant une harmonisation entre les deux niveaux de collectivités, il est créé une instance de concertation entre la région et les départements dénommée conférence des exécutifs. Cette instance est composée du président du conseil régional, des présidents des conseils généraux, des présidents des conseils de métropoles, des présidents des communautés urbaines, des présidents des communautés d'agglomération et d'un représentant par département des communautés de communes situées sur le territoire régional. Elle se réunit à l'initiative du président du conseil régional au moins une fois par an.»

## **2. Une demande s'est exprimée pour un dialogue plus structuré**

De nombreux rapports parlementaires ont souligné le besoin de clarification de ce dialogue. Le rapport d'information n°272 de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales « *Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée* » de Mme Jacqueline GOURAULT et de M. Didier GUILLAUME en date du 1<sup>er</sup> février 2011 propose d'améliorer le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales notamment par l'institutionnalisation de la conférence nationale des exécutifs, l'approfondissement de ses missions et la rénovation au sein des territoires de la conférence des exécutifs régionaux.

## **3. L'institutionnalisation par la loi de la conférence territoriale de l'action publique et de ses missions**

Le projet de loi prévoit que dans chaque région est instituée une conférence territoriale de l'action publique qui a vocation à constituer l'espace de discussion de référence au niveau local entre les différentes catégories de collectivités territoriales et l'espace de dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Elle constitue aussi un relais de l'action du Haut conseil des territoires au niveau régional. Ainsi, tout élu d'une collectivité territoriale peut saisir la conférence territoriale de l'action publique. Sur proposition de la conférence territoriale de l'action publique, cette saisine est transmise par le représentant de l'Etat dans le département concerné au Haut conseil des territoires.

La conférence territoriale constitue l'espace privilégié de la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales pour tous les domaines nécessitant une coordination entre les différentes catégories de collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales et l'Etat.

La conférence territoriale de l'action publique est constituée de deux formations :

- la formation destinée à la concertation entre les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, présidée par le président du conseil régional. Cette formation favorise le dialogue entre les collectivités territoriales et chaque membre peut proposer à l'ordre du jour fixé par le président des points complémentaires ;

- la formation associant l'Etat et les collectivités territoriales, coprésidée par le représentant de l'Etat dans la région et le président du conseil régional. Cette formation contribue à assurer la confiance et la concertation qui doivent exister entre les collectivités territoriales et l'Etat notamment en prévoyant que l'ordre du jour est fixé



conjointement et en offrant la possibilité à chaque membre de proposer à cet ordre du jour des points complémentaires.

Dans ses deux formations, elle regroupe :

- le président du conseil régional ;
- les présidents du conseil général de chacun des départements de la région ;
- les présidents des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants dont le siège est situé dans la région ;
- un représentant par département des communautés de communes de moins de 50 000 habitants dont le siège est situé dans la région ;
- des maires des communes de plus de 50 000 habitants ;
- des maires des communes chefs-lieux des départements de la région lorsque leur population est inférieure à 50 000 habitants ;
- de trois représentants, pour chaque département, des maires de communes de moins de 50 000 habitants élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par les maires.

Afin de garantir une taille critique à la conférence, elle sera complétée par des représentants du conseil régional et des conseils généraux afin de réunir 15 membres.

Les représentants de l'Etat dans les départements de la région sont membres de la formation associant l'Etat et les collectivités territoriales.

Constituant le cadre territorialisé du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales où sont évoquées les déclinaisons des stratégies nationales de politiques publiques liées aux compétences des collectivités territoriales, la conférence fournit à ce titre à la formation plénière du Haut conseil des territoires et sur demande de celle-ci, des analyses des politiques publiques locales. Tout élu d'une collectivité territoriale peut saisir la conférence territoriale de l'action publique. Le représentant de l'Etat dans le département concerné peut transmettre cette saisine au Haut conseil des territoires sur proposition de la conférence territoriale de l'action publique.

Dans le cadre de la formation destinée à la concertation entre les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la conférence :

- concourt à l'élaboration du pacte de gouvernance ;
- peut émettre un avis sur les projets de schémas régionaux et départementaux régissant l'exercice des compétences des collectivités territoriales, lorsque ces schémas ne sont pas soumis à approbation par l'Etat.

Dans le cadre de la formation associant l'Etat et les collectivités territoriales, la conférence:

- peut émettre un avis sur les schémas régionaux ou départementaux régissant les compétences des collectivités lorsque ces schémas sont soumis à approbation par l'Etat ;
- émet un avis sur la candidature de toute collectivité territoriale et de tout établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à l'exercice, à titre expérimental, de certaines compétences dévolues à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou de compétences relevant de l'Etat ;
- peut être consultée par la commission consultative sur l'évaluation des charges prévue à l'article L. 1211-4-1 du CGCT sur les conditions de transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales ;

- débat de tous domaines nécessitant une coordination entre les différentes catégories de collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales et l'Etat.

La conférence territoriale constitue un espace de concertation permettant de favoriser la mise en œuvre au plan local des transferts de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales. Elle est donc consultée sur les conditions de ces transferts sur la base d'éléments objectivés et partagés. Elle est également un espace d'échange où sont débattues toutes les questions nécessitant une coordination entre les différentes catégories de collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales et l'Etat.

### 3. Titre II : L’AFFIRMATION DES METROPOLES (articles 10 à 45 inclus)

- **Le constat français**

Le projet de loi de décentralisation et de réforme de l’action publique institue les métropoles. Cette mesure fait suite au constat de l’émergence de grandes agglomérations intégrées, au sein des grandes aires urbaines françaises, qui doivent être mises en mesure de faire face à la concurrence des autres métropoles en Europe et dans le monde, tout en contribuant à un développement équilibré du territoire national dans son ensemble.

Aujourd’hui, plus de 60 % de la population réside dans une aire urbaine<sup>2</sup> de plus de 100 000 habitants et on assiste à un progressif rééquilibrage entre Paris et les grandes métropoles régionales.

A partir d’analyses diverses et concordantes, de la DATAR notamment, l’organisation métropolitaine des territoires montre une organisation « *en système, structurées par des pôles (espaces urbains centraux, villes moyennes, etc..) et des liens fonctionnels efficaces* » représentant aujourd’hui « *les lieux essentiels de la croissance française* »<sup>3</sup>. La métropole rassemble des fonctions diversifiées, notamment des fonctions tertiaires supérieures. Elle rayonne sur son environnement régional, national et international et fonctionne en réseau avec les autres grandes villes et les villes moyennes qui l’entourent.

Les grandes agglomérations françaises, au-delà de leurs indéniables atouts, ont besoin d’affirmer encore plus leurs fonctions économiques afin de mieux encore s’intégrer dans la compétition économique des villes européennes.

Depuis les années quatre-vingt-dix, des lois successives se sont efforcées de proposer un cadre intercommunal adapté à la montée en puissance du fait urbain.

Il a paru opportun au Gouvernement de légiférer afin d’accroître les potentialités des grandes agglomérations françaises, en remplaçant le statut de la métropole instituée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, et en prévoyant des dispositions particulières pour les métropoles de Paris, de Lyon et d’Aix-Marseille-Provence.

- **Une évolution européenne similaire**

« L’Europe est certes un système de petites villes à l’échelle du monde. Pour autant, les dynamiques de métropolisation n’y sont pas moins fortes, stimulées par les grandes circulations planétaires et par l’intégration européenne, qui contribuent à resserrer les échanges entre les villes et les régions urbaines et à redéfinir leurs complémentarités. Plutôt que des villes isolées, c’est donc davantage un système de villes en forte interaction qui organise la trame européenne, comme en témoignent les recherches menées depuis une vingtaine d’années. »<sup>4</sup>

« Une grande confusion règne à l’heure actuelle quant à la manière d’aborder la question au niveau de l’UE mais aussi, souvent, au niveau national, ce qui s’explique en partie par des problèmes liés à la gouvernance et au sentiment d’appropriation et en partie aussi par la fragmentation des approches. Plus particulièrement, des tensions apparaissent en raison de vues divergentes sur l’approche souhaitable - descendante ou ascendante - ainsi que de problèmes entre les grandes villes d’une part et les petites communes et zones rurales (périurbaines) d’autre part. L’un des principaux obstacles réside également dans le fait que le développement des métropoles ne coïncide pas souvent avec les frontières administratives. »<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> L’aire urbaine définie par l’Insee est composée d’un pôle urbain (unité urbaine d’au moins 5 000 emplois) et d’une couronne périurbaine comprenant les communes qui envoient au moins 40 % de leurs actifs résidents travailler dans le pôle ou à proximité.

<sup>3</sup> DATAR « *une nouvelle ambition pour l’aménagement du territoire*, Documentation française, 2009

<sup>4</sup> Quelles métropoles en Europe ? Analyse comparée – Synthèse – Travaux en ligne n°11 – DATAR 2012.

<sup>5</sup> Avis du Comité économique et social européen sur «Les aires métropolitaines et les villes-régions dans le cadre de la stratégie Europe 2020» (2011/C 376/02) – Extrait §1.4

Le phénomène actuel de métropolisation constitue un enjeu partagé par l'ensemble des pays européens. Pour chacun, la traduction sur le plan des institutions et de l'organisation du territoire reçoit une réponse différente et évolutive. La France n'échappe donc pas à cette nécessité d'une réponse adaptée à chaque situation. Les quelques exemples, présentés ci-après de façon succincte à partir d'extrait de rapports, concernent des pays voisins de la France et tendent à illustrer ce constat de diversité de situations et d'approches, à ce jour en Europe.

**Avis du Comité économique et social européen sur «Les aires métropolitaines européennes: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe» (2007/C 168/02) - Extrait**

**Allemagne**

« 5.1.1 Depuis 1993 une discussion approfondie sur les aires métropolitaines a été engagée en Allemagne. Des études et des débats universitaires ont eu pour but de définir d'une façon appropriée et objective une liste des fonctions exercées par les grandes métropoles et d'identifier celles-ci en référence à cette liste.

5.1.1.1 Dans l'analyse allemande on est passé d'une approche traditionnelle de la carte nationale des villes et communes ainsi que des Länder à une approche différente qui présente une nouvelle carte de l'Allemagne avec de nouveaux «Leitbilder» ou images directrices. Sur la base des orientations et programmes d'actions en matière de politique d'aménagement du territoire (datant de 1992 et de 1995), qui avaient souligné l'importance et les missions des aires métropolitaines, l'Allemagne dispose depuis la décision de la Conférence Interministérielle des ministres du Bund et des Länder pour l'aménagement du territoire du 30 juin 2006 d'onze régions métropolitaines. La première Conférence Interministérielle dans cette matière a eu lieu en 2003.

5.1.1.2 La carte des régions métropoles allemandes fait apparaître une inadéquation entre l'organisation administrative existante et les limites géographiques des régions métropoles. Par exemple, la région métropole de Nürnberg comprend la ville de Nürnberg et un ensemble de communes urbaines et de communes rurales avoisinantes. D'autres recouvrent, partiellement, plusieurs Länder, par exemple Francfort/Rhin/Main et Hambourg. D'autres sont une partie d'un Land, par exemple Munich et le Ruhrgebiet. Dans bien des cas il existe déjà une régionalisation par thèmes, par exemple dans le domaine de la culture, du sport, de la durabilité, des paysages. Dans tous les cas le territoire englobe des villes, importantes et petites, et des zones rurales. De cette façon on réussit à bien délimiter le territoire des aires métropolitaines en question.

5.1.1.3 Il n'y a pas (encore) de mesures spécifiques nationales prévues. Les aires métropolitaines ont été invitées à définir leurs propres spécificités et à les faire valoir. L'objectif poursuivi est le développement des aires métropolitaines allemandes comme des acteurs autonomes dans le contexte européen et international. Évidemment, des politiques nationales, telles que par exemple les politiques ferroviaires ou aériennes, pourront soutenir les ambitions de ces aires.

5.1.1.4 Pour soutenir la légitimité de cette nouvelle approche, les aires métropolitaines sont invitées à instaurer des systèmes de représentation démocratique, chacune selon ses spécificités et sa vision. Elles sont libres d'en définir les modalités, soit par des élections directes, comme par exemple la région de Stuttgart, soit par une représentation indirecte des villes et des communes comme c'est le cas dans la région de Nürnberg.

5.1.1.5 Des objectifs politiques à discuter et à réaliser dans le cadre de ces aires métropolitaines — qui ont d'ailleurs des caractéristiques diverses — sont les suivants: garantir la masse critique nécessaire à la compétitivité, créer les conditions pour une gouvernance efficace, clarifier le partage des responsabilités, développer une organisation spatiale polycentrique, trouver un équilibre satisfaisant entre l'urbanisation et la protection des espaces ruraux, développer les infrastructures de transport et assurer la mobilité, soutenir l'innovation et les clusters économiques, gérer des «risques» technologiques et les risques naturels, disposer des ressources nécessaires aux investissements publics, améliorer

l'accessibilité internationale, assurer la promotion de la région ».
<b>Espagne</b>
« 5.1.4.2 En Espagne, le débat territorial est conditionné par l'autonomie territoriale. Les communautés autonomes ont des compétences exclusives dans ce domaine. Par conséquent, elles sont responsables des aires métropolitaines. En même temps, il y a un processus de renforcement des grandes villes en cours... ».
<b>Grande-Bretagne</b>
5.1.2 En Grande Bretagne, l'intérêt pour un développement renforcé des métropoles date du début du siècle. En 2004, une note gouvernementale a été publiée sur la compétitivité des aires métropolitaines autres que Londres. Le but fut de créer des conditions pour le renforcement de l'autonomie des «cityregions» dans un contexte international. Mais le processus envisagé a été bloqué, en particulier à cause d'un référendum négatif sur la création d'une assemblée régionale dans la région de Newcastle.
5.1.2.1 La discussion anglaise porte actuellement sur la répartition des compétences d'une part entre le niveau national et le niveau régional et d'autre part entre les villes et les communes dans les régions les plus peuplées qui avaient été identifiées comme aires métropolitaines futures. L'idée de créer des «cityregions» est toujours d'actualité. Un Livre Blanc sur le sujet sera prochainement publié et une nouvelle organisation spatiale sur base de critères reconnus, comparable à celle en Allemagne, est en préparation.
5.1.2.2 Il faut distinguer décentralisation politique et soutien au développement des métropoles. Celui-ci est caractérisé par une flexibilité et des alliances entre municipalités en vue de valoriser les opportunités et relever des défis en commun. Un bel exemple est le développement dans le nord de l'Angleterre (Manchester, Liverpool, Leeds, Sheffield, Newcastle et York), une initiative d'en bas vers le haut appelé le «Northern Way». Ce développement se caractérise par un certain nombre de conventions à l'intérieur de l'aire métropolitaine.
5.1.2.3 Une approche d'en haut vers le bas faisant suite à des initiatives locales et régionales est considérée indispensable parce que de nombreuses décisions stratégiques ne peuvent être prises qu'en commun accord. Ces décisions pourront figurer dans trois Agenda : un Agenda de la Compétitivité visant à assurer le soutien aux régions les plus performantes et aux régions les moins performantes, un Agenda de la Cohésion sociale en faveur des populations défavorisées, et un Agenda de l'Environnement comprenant les mesures destinées notamment à améliorer la qualité de vie et préserver les ressources naturelles. Dans ces trois domaines les aires métropolitaines sont considérées comme le niveau géographique le plus approprié pour conduire ces politiques. »
<b>Sénat - Rapport d'information n°264 (2008-2009) - Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale de M. Yves KRATTINGER et Mme Jacqueline GOURAULT, fait au nom de la mission Collectivités territoriales, déposé le 11 mars 2009 – Extrait p.65</b>
<b>Italie</b>
« La Constitution italienne reconnaît le statut de ville métropole à neuf entités (Bari, Bologne, Florence, Gênes, Milan, Naples, Rome, Turin et Venise) tandis que les régions ayant un statut spécial l'ont reconnu à six autres (Cagliari, Catane, Messine, Palerme, Sassari et Trieste). Ces villes métropoles n'ont cependant pas encore été créées dans les faits. Elles sont amenées à exercer les compétences des provinces et les compétences « supra-communales », ce qui pose la question du maintien des provinces se superposant aux villes métropoles. »
<b>Avis du Comité économique et social européen sur «Les aires métropolitaines et les villes-régions dans le cadre de la stratégie Europe 2020» (2011/C 376/02) - Extrait</b>
<b>Pays-Bas</b>
« 5.4 Outre les développements mentionnés par le CESE en 2008, l'on constate que davantage d'efforts ont été fournis pour induire des développements des métropoles. La plupart d'entre eux sont dictés par des raisons économiques, mais les motifs territoriaux,

sociaux et culturels peuvent également jouer un rôle important. Les différents exemples et modèles suivants, parmi de nombreux autres, méritent d'être mentionnés: [.../...]

— l'intensification des projets au sein de la conurbation néerlandaise «Randstad» (autour d'Amsterdam et des «villes jumelles» de Rotterdam et La Haye); [.../...]

**Sénat - Note de synthèse sur l'Etude de législation comparée n°183 : le statut des capitales (2008) – Extrait p.17**

**Portugal**

« Lisbonne est une commune. Elle dispose du même statut que les 307 autres communes portugaises. Sa population est de 530 000 habitants et sa superficie de 84 km<sup>2</sup>. Lisbonne est subdivisée en 53 paroisses. Les paroisses - le pays en compte plus de 4 200 - sont les collectivités territoriales de niveau infracommunal.

Depuis 1991, Lisbonne fait partie d'une structure intercommunale. Créée sous le nom de « aire métropolitaine de Lisbonne », elle est devenue la Grande aire métropolitaine de Lisbonne (GAML), en vertu de la loi du 13 mai 2003 relative aux aires métropolitaines. La GAML rassemble 18 communes, couvre 3 120 km<sup>2</sup> et compte près de trois millions d'habitants, ce qui correspond au quart de la population portugaise. Même si elle est la principale commune de l'agglomération, Lisbonne ne domine pas réellement l'aire métropolitaine, car d'autres communes moins importantes manifestent plus de dynamisme, notamment sur le plan démographique. C'est notamment le cas de Sintra, qui compte quelque 410 000 habitants. »

### **3.1. LES DISPOSITIONS SPECIFIQUES A L'ILE-DE-FRANCE (Articles 10 ET 11)**

#### **3.1.1. Achèvement de la carte intercommunale**

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

La loi du 16 décembre 2010 avait pour objectif l'achèvement de la couverture intercommunale du territoire national et le renforcement de la cohérence des périmètres intercommunaux par la suppression des enclaves et discontinuités territoriales avant le 1<sup>er</sup> juin 2013.

Au-delà de cette date, si le représentant de l'Etat dans le département constate la persistance de communes en situation d'isolement, enclavées ou en discontinuité avec leur établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de rattachement, la loi lui permet de mettre fin à ces situations par une procédure spécifique, codifiée à L. 5210-1-2 du CGCT.

Toutefois, s'agissant du principe de couverture intégrale, la loi de 2010 a soustrait de cette obligation Paris et les trois départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne).

S'il s'agissait à l'époque de veiller à ne pas préjuger de l'organisation future de l'agglomération parisienne, les spécificités présentées par les départements de la petite couronne ont également motivé cette dérogation. En effet, l'intercommunalité francilienne présente un très fort caractère urbain et des communes qui se distinguent par leur taille et leur densité. Ainsi, ces dernières ont, pour beaucoup, une taille démographique et économique qui leur permet de pourvoir aux besoins de leur population sans avoir eu à envisager de s'unir à d'autres communes. En outre, plus qu'ailleurs sur le territoire, on note de fortes disparités, en termes de richesse notamment, entre ces communes.

Ces particularités expliquent le caractère aléatoire de la carte intercommunale aujourd'hui dans les trois départements de la petite couronne.

Cette dernière est en effet marquée par des petits regroupements de communes (55,5 % des EPCI de petite couronne regroupent moins de 4 communes), des périmètres manquant parfois de cohérence et des services intercommunaux susceptibles de faire double emploi avec ceux des communes. De surcroît, on observe l'existence de grands syndicats, en charge des principaux services publics (eau, assainissement, ordures ménagères).

Soustrait à l'obligation de couverture intégrale, aucun des projets de schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) proposé par les préfets n'a abouti dans ces trois départements et peu de mesures de rationalisation ont été engagées au cours de l'année 2012.

Ainsi, si dans le département de la Seine-Saint-Denis, la commune de Saint Ouen a été intégrée à la communauté d'agglomération (CA) de Plaine commune et les communes de Vitry-sur-Seine, Ivry-sur-Seine et Choisy-le-Roi ont fusionné pour former une CA dans le département du Val-de-Marne, aucune mesure de rationalisation de la carte intercommunale n'a été initiée dans le département des Hauts-de-Seine.

Avec un taux de couverture, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, de 62,6 % en nombre de communes et de 61 % en nombre d'habitants, les départements de la petite couronne restent en deçà des taux de couverture prévalant sur le reste du territoire national, qui sont respectivement de 98,3 et 92,1 %.

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

Dès lors qu'une entité métropolitaine va être créée, il faut lui permettre de s'appuyer sur des intercommunalités couvrant tout le territoire et d'une taille suffisante. Il est donc proposé de mettre fin à la dérogation prévue pour la petite couronne et de réactiver le processus d'achèvement et de rationalisation de la carte intercommunale, en

l'adaptant aux spécificités de l'agglomération parisienne. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, seules la Ville de Paris et les îles mono-communales, eu égard à leurs caractéristiques, resteront donc hors du champ de cette obligation.

### **3. Options**

La carte intercommunale aurait pu être achevée dans les trois départements de petite couronne et davantage rationalisée dans les quatre départements de grande couronne par l'application des dispositions de droit commun, en respectant les seuils démographiques prescrits, le cas échéant, pour la création de chaque catégorie d'EPCI à fiscalité propre.

Toutefois, eu égard au nombre élevé de structures intercommunales réunissant peu de communes dans les départements de petite couronne, et afin de ne pas engendrer une multiplicité de petites intercommunalités, il est apparu nécessaire de fixer un seuil minimal de 300 000 habitants pour l'ensemble des EPCI existants dans ces trois départements. Ce seuil permettra de structurer de manière plus pertinente le territoire que par application des seuils de droit commun. En conséquence, il a été fixé un seuil minimal de 200 000 habitants pour les EPCI à fiscalité propre dont le siège se situe dans l'unité urbaine de Paris, et qui ne compte aucune commune appartenant à l'un des trois départements de la petite couronne.

Pour y parvenir, un schéma régional de la coopération intercommunale (SRCI) sera élaboré, couvrant ces sept départements, au cours de l'année 2014 et des deux premiers mois de l'année 2015.

Afin de faciliter la lisibilité et la cohérence des projets de rationalisation dans les différents départements concernés, le préfet de la région Ile-de-France sera chargé d'élaborer ce projet, en collaboration avec les représentants de l'Etat des départements concernés, qui seront ensuite chargés, chacun pour ce qui le concerne, de son application.

Par ailleurs, afin que le SRCI adopté puisse être mis en œuvre efficacement, les préfets de ces départements ont été dotés de pouvoirs exceptionnels, à caractère temporaire. Ainsi, notamment, les conditions de majorité qualifiée requises ont été allégées par rapport au droit commun et le préfet de département aura la possibilité de proposer le maintien d'un projet, en dépit de délibérations défavorables, après consultation des membres des CDCI réunies.

### **4. Impact**

En premier lieu, les SDCI qui seront élaborés dans les trois départements de la petite couronne devront prévoir l'intégration des 46 communes restant isolées, qui représentent plus de 1 700 000 habitants, et la rationalisation des périmètres des 15 EPCI existants qui n'atteignent pas le seuil requis de 300 000 habitants.

En effet, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, seuls trois EPCI à fiscalité propre sur les 18 existants dépassent ce seuil. Il s'agit de la CA Grand Paris Seine Ouest (304 410 habitants) dans le département des Hauts de Seine et des CA Est ensemble (399 813 habitants) et Plaine Commune (356 905 habitants) dans le département de la Seine-Saint-Denis.

Le département du Val-de-Marne sera le plus concerné par ces mesures : son EPCI à fiscalité propre le plus peuplé est la CA Val de Bièvre qui compte 203 329 habitants et le département compte l'EPCI à fiscalité propre le moins peuplé de la petite couronne, la CC du Plateau Briard, qui a moins de 30 000 habitants. Par ailleurs, près de la moitié des communes isolées de petite couronne se situent dans ce département, avec 21 communes non intégrées dans un EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

En deuxième lieu, le périmètre de 60 EPCI dont le siège est situé dans l'unité urbaine de Paris devra évoluer afin d'atteindre le seuil minimal requis de 200 000 habitants. A cet égard, il faut noter que 11 EPCI sur les 60 concernés comptent moins de 30 000 habitants, l'EPCI le moins peuplé étant la CC Plaine de France avec 12 462 habitants et que seuls 10 de ces établissements comptent au 1<sup>er</sup> janvier 2013 plus de 150 000 habitants.



En troisième lieu, ces mesures produiront également des effets sur les structures syndicales existantes, ce dont il faudra tenir compte lors de l'élaboration du SRCI. En effet, suivant les choix de rationalisation qui seront faits, plusieurs syndicats seront recomposés ou dissous.

## **5. Mise en œuvre**

Les SDCI devront être élaborés dans les sept départements concernés avant le 1<sup>er</sup> septembre 2014 pour être arrêtés le 28 février 2015 au plus tard. Les préfets de ces sept départements disposeront ensuite, jusqu'au 31 décembre 2015, de pouvoirs exceptionnels pour achever la rationalisation de la carte intercommunale.

La couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre sera donc achevée au 31 décembre 2015.

### **3.1.2. Métropole de Paris (article 12)**

#### **1. Diagnostic**

L'Ile-de-France partage avec d'autres grandes métropoles internationales certaines caractéristiques démographiques : forte natalité, déficit des échanges migratoires avec d'autres régions et grande attractivité pour les étrangers.

Au dernier recensement, la région compte 11 786 234 millions d'habitants. Depuis le recensement de 1999, la population francilienne a augmenté de 0,7 % par an.

Elle est la première région économique française et l'une des premières au niveau européen.

La région compte 8 des 71 pôles de compétitivité labellisés en France, dont 3 des 7 pôles mondiaux. Fortement attractive, l'Ile-de-France est la deuxième région en Europe et la première en France en matière d'accueil des investissements étrangers. Elle est la première destination touristique au monde.

Parmi les premiers bassins d'emploi européens, la région offre environ 5,6 millions d'emplois, salariés pour 94 % d'entre eux.

L'agglomération parisienne est caractérisée par :

- la ville capitale, Paris ;
- 8 départements donc celui de Paris ;
- une unité urbaine comportant 412 communes sur les 1281 communes franciliennes ;
- des établissements publics de coopération intercommunale au nombre de 68 situés en tout ou partie dans l'unité urbaine de Paris.

#### **Cet espace se caractérise aussi par un paysage institutionnel spécifique :**

L'Etat, au-delà même des spécificités juridiques liées à la préfecture de police, a une tradition d'intervention forte. Par les établissements publics d'aménagement, les opérations d'intérêt national et les villes nouvelles, il reste très impliqué dans le développement des sites à enjeux nationaux : La Défense, Seine Aval, Marne la Vallée, La Plaine St Denis...

La région Ile-de-France pilote le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), qui exerce ses responsabilités via les opérateurs RATP et SNCF. Elle élabore le schéma directeur de la région Ile-de-France, qui est soumis à approbation par décret en Conseil d'Etat et qui s'impose aux autres documents d'urbanisme.

Les réseaux structurants sont assumés de longue date par de grands syndicats, dits techniques : assainissement (le SIAAP), électricité (le SIPPAREC et le SIGEIF), ordures ménagères (SYCTOM), eau potable (le SEDIF, hors ville de Paris).

Paris Métropole est un syndicat mixte d'études ouvert, créé en 2009 à l'initiative de la ville de Paris. Il repose sur une démarche de coopération entre plus d'une centaine de collectivités d'Île-de-France de différents échelons : communes, intercommunalités, départements, région. Il poursuit les travaux d'échange et d'études engagés auparavant par la Conférence métropolitaine initiée en 2006. Un comité des partenaires associe les représentants les acteurs socio-économiques et culturels.

La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris prévoit notamment un réseau de transport public de voyageurs défini par un schéma d'ensemble et constitué d'infrastructures de métro automatique. La mise en œuvre est confiée à la Société « Grand Paris » (SGP), établissement public de l'Etat dirigé par un directoire placé sous le contrôle d'un conseil de surveillance composé de représentants de l'Etat et d'élus des collectivités territoriales. Outre les infrastructures de transports, elle peut conduire des opérations d'aménagement ou de construction. A ce titre, la loi lui donne des prérogatives en matière d'aménagement dans la zone de 400 m autour des gares. La loi Grand Paris a institué des contrats de développement territorial (CDT) à passer entre les communes ou les EPCI et l'Etat. Ils organiseront les opérations de développement économique et d'aménagement urbain, rendues possibles par le nouveau réseau de transport.

Dans ces conditions, une question récurrente est celle de l'articulation des CDT des multiples acteurs et périmètres coexistant sur un même territoire, en particulier lorsqu'ils revêtent des formes exceptionnelles (syndicats d'agglomération nouvelle ou établissements publics d'aménagement). Par exemple, La Défense compte 2 communautés d'agglomération, un syndicat intercommunal, l'EPADESA (établissement d'aménagement de l'Etat en charge de l'aménagement du site), l'EPGD (établissement local de gestion), 2 opérations d'intérêt national, 2 projets de CDT.

## **2. Objectifs poursuivis**

Il s'agit aujourd'hui d'engager une réforme plus ambitieuse qui permette au sein d'un établissement public *ad hoc* de donner des moyens accrus à la Métropole de Paris, à constituer entre Paris et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de l'unité urbaine de Paris, pour concevoir ensemble un modèle de développement durable et améliorer la compétitivité et l'attractivité du territoire. La création d'une métropole dynamique capable de produire des effets d'entraînement sur son territoire constitue l'enjeu majeur attendu en termes d'aménagement du territoire, de logement, de développement économique et d'emploi.

## **3. Etude des options**

A la fin des années 2000, la question (dite à l'époque : « Grand Paris ») a fait l'objet de très nombreux débats mais aucun des scénarios institutionnels étudiés n'a fait consensus.

Le rapport DALLIER (2008) et le rapport BALLADUR (2009) ont proposé la création d'une collectivité territoriale à statut particulier sur les territoires de la ville de Paris et des trois départements de la petite couronne. Elle aurait exercé les compétences des départements et celles d'une communauté urbaine. Les trois départements, les communautés de communes et les communautés d'agglomération auraient été supprimés. Les communes auraient conservé leur qualité de collectivités territoriales. Dans le rapport DALLIER, le président aurait été élu au suffrage universel direct. On peut reprocher à ce scénario un périmètre trop étroit, la création d'une entité lourde, la centralisation de fonctions pour lesquelles l'échelon départemental s'est avéré adapté.

Des hypothèses de création d'une entité intercommunale ont été élaborées en 2007 pour l'association des communautés de France (ADCF), en trois scénarios.

Selon un scénario 1 baptisé « La marguerite » ou « modèle londonien », les communes de la Petite couronne seraient groupées en plusieurs EPCI et l'ensemble serait regroupé avec Paris dans une association, ou un syndicat mixte (avec ou sans les départements) dont la création pourrait être prévue dans la loi, ou par un établissement public sui generis créé par la loi. La compétence transport pourrait demeurer celle du STIF.

Cette approche s'apparente à celle définie dans un rapport remis au maire de Paris par M. Jean-Pierre CAFFET, sénateur et conseiller de Paris, en juillet 2011, « Métropolisation des politiques publiques parisiennes et gouvernance francilienne ». Parmi ces propositions figurent notamment la création d'une autorité métropolitaine du logement qui exercerait une compétence générale de programmation sur l'ensemble de son territoire (par la délégation des aides à la pierre de l'Etat notamment). Paris Métropole évoluerait en une confédération métropolitaine, disposant de compétences transférées par les communes ou les intercommunalités.

Un scénario 2 baptisé « Hausmann II » ou « modèle Amsterdam » prévoyait qu'une communauté urbaine serait créée sur une trentaine de communes (y compris Paris), avec suppression des communautés d'agglomération et communautés de communes existantes. Ce périmètre étroit, soulevait le problème des centres d'activité qui ne sont pas à proximité immédiate du centre.

Un scénario 3 baptisé « Metropolis » ou « modèle new-yorkais » prévoyait que la communauté urbaine s'étendrait sur 124 communes, avec suppression des communautés existantes. La question était de savoir s'il était réaliste d'instituer une entité aussi vaste et aussi intégrée.

Le rapport pour le Livre Vert de Paris Métropole (2011) examine les modèles suivants : un scénario « au fil de l'eau », prolongeant Paris Métropole, sans structure nouvelle; une « confédération métropolitaine » en « marguerite », chargée du logement, de l'aménagement, du développement économique et portant notamment un SCOT et un PLH métropolitains ; une instance unique de gouvernance intégrée sur l'ensemble du périmètre métropolitain.

L'option retenue par le Gouvernement consiste à créer une structure *ad hoc* en capacité de répondre aux enjeux stratégiques qui se posent en termes cruciaux dans l'unité urbaine de Paris en termes d'aménagement, de logement, de transition énergétique, d'urgences sociales avec l'appui de l'Etat. Cette dernière option a été privilégiée en ce qu'elle favorise sur ce territoire un regroupement des acteurs locaux en respectant leur identité mais en donnant à la structure des compétences obligatoires et certaines attributions relevant jusque-là de l'Etat.

Le texte propose ainsi la création d'un établissement public *ad hoc*, dénommé « Métropole de Paris », obligatoire dès le 1er janvier 2016 et ayant vocation à associer la ville de Paris et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de l'unité urbaine de Paris.

En termes de compétences, la Métropole de Paris est appelée à exercer les missions en matière de :

- a) élaboration d'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, soutien et mise en œuvre de programmes d'aménagement et de logement, dans le respect des orientations du schéma directeur de la région d'Ile-de-France et du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement ;
- b) soutien des programmes d'action des collectivités locales et de leurs groupements pour promouvoir la transition énergétique ;
- c) mise en place de programmes d'action pour mieux répondre aux urgences sociales sur son territoire.

L'Etat est appelé à contribuer à la réalisation des missions confiées à la métropole de Paris. S'agissant du domaine de l'urbanisme et des compétences dévolues à la métropole de Paris, dans le cadre de sa mission de soutien et de mise en œuvre des programmes d'aménagement et de logement, la métropole de Paris pourra :

- décider de mettre en œuvre des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain (OAIM). Ces opérations pourraient être dotées, par décret en Conseil d'Etat, lorsque l'Etat en a décidé ainsi, des outils juridiques dont celui-ci dispose en vertu du code de l'urbanisme, c'est-à-dire une double compétence pour créer et réaliser des ZAC et pour délivrer les autorisations du droit des sols. La métropole de Paris pourrait alors demander à être compétente pour se prononcer sur les permis de construire, de démolir et d'aménager portant sur des constructions et installations situées au sein du périmètre de ces opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain.

- recevoir le soutien des établissements publics d'aménagement de l'Etat lorsque celui-ci décide de les mettre à disposition.

- recevoir délégation pour la réalisation de ZAC lorsque les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui en sont membres décident de lui déléguer leur compétence.

S'agissant de la création des ZAC, quelle que soit la personne publique à l'initiative des ZAC en tout ou partie sur l'OIAM et quelles qu'en soient les modalités de réalisation, il reviendra à la métropole de Paris de prendre les actes créant ces zones.

Afin de favoriser la construction de logements neufs, la réhabilitation des logements anciens, la résorption de l'habitat indigne et le développement de l'offre d'hébergement, elle reçoit de l'Etat une délégation de compétences dans le domaine du logement dont elle peut confier la mise en œuvre à ses membres dans le cadre de conventions d'objectifs. Elle soutient les collectivités locales en contribuant au financement des équipements publics réalisés en accompagnement de programmes de logement.

En termes de gouvernance, la Métropole de Paris est administrée par un conseil métropolitain composé du maire de Paris et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale membres de la Métropole de Paris. Une conférence métropolitaine composée des membres du conseil métropolitain, du président du conseil régional d'Ile de France et des présidents des conseils généraux de la région d'Ile de France coordonne les actions de la Métropole de Paris, du conseil régional et des conseils généraux afin de garantir la cohérence et la complémentarité de leurs interventions dans l'intérêt de l'ensemble des territoires de la région.

Pour éclairer la Métropole de Paris dans ses décisions et y associer les partenaires institutionnels et socio-économiques intéressés, sont constitués :

- une assemblée des maires de la Métropole de Paris, composée de l'ensemble des maires des communes situées sur le territoire de la Métropole de Paris ;
- un conseil de développement associant les partenaires économiques, sociaux et culturels de la Métropole de Paris.

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

L'impact financier de la constitution de cette structure suppose un travail d'évaluation des charges induites par sa création (siège, ressources humaines, charges de fonctionnement) et une connaissance de l'étendue des compétences prises en charge soit dans le cadre d'un transfert, soit dans le cadre d'une délégation de l'Etat. Ils ne pourront être déterminés qu'en fonction de l'intérêt métropolitain qui doit être fixé par le conseil de la Métropole de Paris après sa création s'agissant des compétences transférées et après que soient prises des décisions entre l'Etat et la Métropole de Paris s'agissant des compétences délégués.

En matière d'urbanisme, l'impact de la mesure dépendra de la stratégie de Paris Métropole, de sa volonté et de sa capacité financière à initier des opérations.

Elle devrait en tout état de cause permettre la réalisation d'opérations complexes qu'une commune isolée au sein de l'agglomération parisienne n'aurait pas la capacité de concevoir et de porter.

En tout état de cause, aucun impact majeur, budgétaire ou financier, ne peut être identifié avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

#### ***5. Mise en œuvre***

La création de la Métropole de Paris, compte tenu de son caractère obligatoire, de la spécificité de ses compétences, de la multiplicité des acteurs associés, suppose des décrets en Conseil d'Etat pour déterminer et les règles applicables aux compétences et celles relatives à la gouvernance.

### 3.1.3. Logement en Ile-de-France (article 13)

#### 1. Diagnostic

##### 1.1. Une crise du logement particulièrement marquée en région parisienne :

###### 1.1.1. La situation du logement en France :

Le France connaît depuis plusieurs années une crise du logement caractérisée par une production insuffisante de logements neufs et une forte hausse des prix dans les logements anciens à la vente et à la location.

Ainsi, la production de logements neufs (330 000 en 2009, 360 000 en 2010 et 400 000 en 2011) est en deçà des besoins de construction, estimés entre 400 000 et 500 000 unités par an pour les 10 prochaines années, afin de couvrir la demande de logements liée à la croissance démographique et à la diminution continue de la taille moyenne des ménages. S'agissant des logements anciens, leur prix de vente a augmenté de 110 % entre 2000 et 2010 et le prix des loyers à la location a cru depuis 1984 à un rythme annuel moyen de 3,4 %, c'est-à-dire-deux fois plus vite que l'inflation.

###### 1.1.2 Une situation particulièrement tendue en région parisienne :

Les effets de cette crise se font particulièrement ressentir en région parisienne où les difficultés d'accès au logement sont plus importantes que sur le reste du territoire national. Cette crise est perceptible à tous les niveaux : constructions en nombre trop faible, difficultés pour accéder à la propriété, difficultés pour se loger dans le secteur locatif privé, difficultés pour disposer d'un logement locatif social, nombre très élevé de recours DALO...

Ainsi, la construction s'est élevée à 37 000 logements en moyenne par an sur la décennie 2000 – 2009 alors que le volume nécessaire pour couvrir les besoins en Ile-de-France (IDF) est estimé à 70 000 logements par an dans la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au grand Paris. Répondre à cet objectif de 70 000 logements, suppose un quasi-doublement du rythme de construction, ce qui constitue un objectif d'autant plus ambitieux que la production de logements a eu tendance à diminuer lors des trois dernières décennies (47 400 logements mis en chantier par an en moyenne pendant les années 80, puis 43 700 pendant les années 90 et 37 100 lors de la dernière décennie).

Ce déficit de construction accroît la pression sur le marché des logements anciens dont les prix de vente augmentent plus que sur le reste du territoire national (+ 135 % en IDF entre 2000 et 2010 contre + 110 % sur le reste du territoire national).

Il en va de même pour les loyers des logements locatifs privés situés en IDF qui atteignent le niveau élevé en 2012 de 17,9 €/m<sup>2</sup> (24,1 €/m<sup>2</sup> sur la seule ville de Paris) en comparaison avec les loyers moyens constatés sur l'ensemble du territoire de 12,5 €/m<sup>2</sup>. La hausse des loyers a été très forte sur ces 10 dernières années : si on isole les seuls flux de biens remis en location, les loyers de relocation ont augmenté en 10 ans de 50 % à Paris et 43 % en petite couronne.

L'augmentation des prix à la vente et la location a rendu inaccessible aux ménages à revenus modestes, voire moyens, toute une partie du parc privé, contraignant ces ménages à se reporter sur le logement social. Or, l'accroissement du parc de logements sociaux, qui représentent sur la dernière décennie un tiers des logements neufs construits, est insuffisant pour faire face à la demande (400 000 dossiers par an), en raison de la forte diminution du nombre d'attributions (autour de 75 000 attributions en 2009 contre 105 000 en 2000). Ainsi, les ménages qui éprouvent des difficultés à se loger dans le parc privé ont également du mal à accéder au logement social.

Cette baisse du taux de rotation des logements dans le parc social s'observe désormais également dans le parc privé locatif (vraisemblablement pour éviter les hausses de loyers à la relocation) et se cumule avec les difficultés pour accéder à la propriété. Alors que l'acquisition d'une résidence principale correspondait à 3,5 ans de revenus en 1990, elle représentait 5,5 ans de revenus en 2009, signe que le coût d'un logement augmente plus vite que les revenus en Ile-de-France.

Enfin, le nombre de recours pour bénéficier du droit au logement opposable (DALO) en IDF atteste des difficultés particulières de logement dans cette région pour les personnes aux revenus les plus modestes. Elle enregistre en effet 62 % des recours DALO en 2011 alors qu'elle ne représente que 18 % de la population française.

## ***1.2 La situation juridique :***

La région parisienne s'inscrit dans le système de droit commun en matière de logement (aides à la pierre pour la construction, loi SRU pour le logement social, programme locaux de l'habitat...) mais est également marquée par des dispositions juridiques particulières.

### ***1.2.1 La loi relative au grand Paris :***

La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au grand Paris fixe un objectif de construction de 70 000 logements (art. 1<sup>er</sup>) sur la base duquel le préfet de région définit des objectifs annuels de construction de logements dans des périmètres comprenant un ou plusieurs programmes locaux de l'habitat (article L. 302-13 du code de la construction et de l'habitation). On parle à ce sujet de territorialisation de l'offre de logements (TOL).

Lorsque des contrats de développement territorial (CDT), prévus à l'article 21 de la loi Grand Paris, sont signés entre le représentant de l'Etat dans la région et des communes et établissements publics de coopération intercommunale, ils doivent notamment prendre en compte les objectifs de TOL définis par le préfet.

Les schémas de secteur, schémas de cohérence territoriale (SCOT) et plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent, le cas échéant, être mis en comptabilité avec les CDT.

### ***1.2.2 Le schéma directeur de la région Ile-de-France :***

Le SDRIF, prévu par l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme 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 projet de SDRIF 2013 (non encore approuvé par le Conseil d'Etat) contient une partie relative aux problématiques du logement. Ainsi, il prévoit la construction de 70 000 logements par an en moyenne entre 2010 et 2030 et fixe un taux de 30 % de logements locatifs sociaux à l'horizon 2030.

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

Bien que le logement fasse l'objet de développements dans les documents d'aménagement ou d'urbanisme que sont le SDRIF ou les CDT, son traitement apparaît trop morcelé pour donner une réelle efficacité aux politiques mises en œuvre.

Tout comme en matière d'urbanisme et d'aménagement, la situation particulière du logement dans l'agglomération parisienne (cf. 1.1) justifie d'y consacrer un dispositif spécifique. Il apparaît souhaitable de parvenir à l'élaboration d'un document programmatique qui serait le complément approprié du SDRIF et des CDT, pour résoudre les problèmes de logement de la région capitale.

A cet effet, il est proposé de confier à la région l'élaboration d'un « schéma régional de l'habitat et de l'hébergement » (SRHH). L'échelle régionale paraît être un niveau pertinent pour la réalisation de ce document programmatique. Elle permet de définir la zone qui est confrontée aux plus fortes tensions sur le marché du logement, d'appréhender les relations entre les territoires (parcours résidentiels, déplacements domicile-travail) et de lutter efficacement contre les déséquilibres qui en résultent (inégalités sociales, spécialisation des territoires).

Le SRHH comportera un diagnostic de l'habitat en Ile-de-France, des objectifs globaux et leur déclinaison territoriale en matière de construction et rénovation de logements, de développement équilibré du parc de logements sociaux, de rénovation thermique des logements, d'actions en faveur des populations défavorisées, de rénovation urbaine et de lutte contre l'habitat indigne.

Le projet de SRHH sera soumis pour avis à la Métropole de Paris, aux départements, aux établissements publics compétents en matière de programme local de l'habitat, aux communes n'appartenant pas à de tels établissements, ainsi qu'au Comité régional de l'habitat, qui disposent d'un délai de trois mois, à compter de la notification, pour faire connaître leur avis.

Après consultation du représentant de l'Etat dans la région, le SRHH sera approuvé par le conseil régional.

Les programmes locaux de l'habitat, les contrats de développement territorial et les documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale et, en l'absence de tels schémas, plans locaux d'urbanisme, cartes communales ou documents en tenant lieu) prendront en compte le SRHH, ce qui permet d'inscrire ce schéma dans la hiérarchie des documents d'urbanisme et d'orientation. Le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMMH) élaboré par Métropole de Paris devra prendre en compte les orientations du SRHH.

Le PMMH déclinera au niveau de chaque EPCI les objectifs du SRHH. Le projet de PMMH fera l'objet des consultations requises (comité régional de l'habitat, conseil régional, conseils généraux). Afin de garantir le caractère prescriptif du plan, il relèvera d'une approbation par décret en Conseil d'Etat. Les programmes locaux de l'habitat, les contrats de développement territorial et les documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale et, en l'absence de tels schémas, plans locaux d'urbanisme, cartes communales ou documents en tenant lieu) devront être compatibles avec le PMMH.

L'article L.302-13 du CCH qui concerne la territorialisation de l'offre de logement est abrogé. Afin de régler les conséquences de cette abrogation sur les contrats de développement territorial, en cours d'élaboration, une disposition transitoire est prévue.

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

Le SRHH et le PMMH devront contribuer à l'augmentation de la production de logements en Ile-de-France, au développement équilibré du parc de logements sociaux, à la rénovation des logements existants en veillant à la prise en compte de problématiques telles que de la rénovation thermique et au traitement de certaines situations (habitat indigne, populations défavorisées).

### ***4. Mise en œuvre***

L'application de la loi est immédiate dès sa parution.

Le conseil régional d'Ile-de-France disposera d'un délai de 18 mois à compter de son renouvellement en mars 2015 pour élaborer le SRHH.

La Métropole de Paris devra élaborer le PMMH dans un délai d'un an après sa création.

### **3.1.4. Fonds de solidarité pour les départements de la région d’Ile-de-France (article 14)**

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

La région d’Ile-de-France se caractérise par d’importants écarts de richesse et de charges entre les départements franciliens.

Alors que le Val d’Oise a un potentiel financier par habitant de 570,51 €, celui des Hauts-de-Seine s’élève à 1 008,56 € en 2012. Par ailleurs, le niveau de richesse des populations qui vivent dans ces départements est très variable. A titre d’illustration :

- 1,28 % de la population des Yvelines bénéficie du RSA, trois fois moins qu’en Seine-Saint-Denis ;
- 75,04% des logements en Seine-Saint-Denis sont occupés par des personnes qui bénéficient des APL, deux fois plus qu’à Paris ou dans les Yvelines ;
- Le revenu moyen par habitant en Seine-Saint-Denis est plus de deux fois inférieur à celui de Paris ou des Hauts-de-Seine.

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

L’objectif est d’instaurer une solidarité financière entre les départements de la région d’Ile-de-France sur le modèle du fonds de solidarité des communes de la région d’Ile-de-France (FSRIF), en prenant en compte la richesse des collectivités territoriales et leur niveau de charges.

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

##### Option 1 : ne rien faire et ne s’appuyer que sur la solidarité nationale

La première option consisterait à ne pas créer de fonds spécifique pour les départements de la Région d’Ile-de-France, en partant du constat qu’il existe déjà des mécanismes de solidarité financière entre les départements au niveau national. Ainsi depuis 2011 il existe un fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements. A compter de 2013, sera mis en place un fonds national de péréquation de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements.

Toutefois les départements franciliens se caractérisent pour la plupart par un niveau de richesse élevé par rapport au reste des départements français, en partie grâce à la dynamique des ressources de CVAE et de DMTO. Ainsi en 2012, tous les départements franciliens ont contribué au fonds national de péréquation des DMTO, pour un montant total net de 224 millions d’euros (sur 439 millions d’euros de ressources du fonds). Cette situation particulière fait que la solidarité nationale ne permet pas de traiter de manière satisfaisante les départements franciliens au regard de leur richesse et de leurs charges.

##### Option 2 : créer un fonds spécifique de péréquation pour les départements franciliens.

C’est pourquoi il est proposé de créer un fonds spécifique de péréquation pour les départements franciliens qui s’ajouterait aux mécanismes déjà existants de péréquation au niveau national. Ainsi les départements franciliens seraient concernés par trois fonds de péréquation :

- le fonds national de péréquation des DMTO,
- le fonds national de péréquation de la CVAE,
- le fonds de solidarité des départements de la région d’Ile-de-France.

Il est prévu que le prélèvement au titre de ces trois fonds soit plafonné à 10% des ressources réelles de fonctionnement des départements. Dans ce cas de figure, ce serait le prélèvement au titre du fonds de solidarité des départements de la région d’Ile-de-France qui serait minoré pour que le plafond soit respecté.



#### 4. Evaluation des impacts

Les ressources du fonds sont fixées *ex-ante* dans la loi à 60 millions d'euros. Il est calculé un indice synthétique pour les 8 départements franciliens composé pour 15% du potentiel financier par habitant, pour 55% du revenu par habitant, pour 20% de la proportion de bénéficiaires du RSA et pour 10% de la proportion de bénéficiaires des APL.

Les départements dont l'indice synthétique est inférieur à 90% de la médiane sont prélevés au titre du fonds. 3 départements seraient ainsi prélevés (Paris, Hauts-de-Seine et Yvelines) pour un montant total de 60 millions d'euros. Le gouvernement s'est assuré que le prélèvement au titre de ce nouveau fonds de péréquation horizontale ne soit pas de nature à dénaturer le principe de libre administration de ces trois départements contributeurs.

Ainsi les critères retenus par le gouvernement pour déterminer les départements contributeurs au FDRIF font que seuls ceux qui ont un niveau de ressources fiscales supérieur à la moyenne régionale et/ou un niveau de charges inférieur à la moyenne régionale seront prélevés. Il s'agirait des départements de Paris, des Hauts-de-Seine et des Yvelines. Or Paris et les Hauts-de-Seine ont un potentiel financier par habitant supérieur à la moyenne régionale et un niveau de charges, mesuré à partir de la proportion de bénéficiaires des APL, de la proportion de logements sociaux et du revenu par habitant moyen, inférieur à la moyenne régionale. Si le département des Yvelines a un potentiel financier par habitant inférieur à la moyenne régionale, son niveau de charges est quant à lui bien inférieur à la moyenne.

	723,5351571	2,35%	42,30%	16 924
Libellé du département	Pfi 2012 par habitant	proportion de bénéficiaires du RSA	APL/TH	revenu par habitant
PARIS	740,16	2,73%	32,44%	23 326
SEINE-ET-MARNE	573,91	1,71%	40,93%	14 037
YVELINES	646,48	1,28%	32,44%	18 075
ESSONNE	691,83	1,64%	39,90%	15 201
HAUTS-DE-SEINE	1 008,56	1,76%	33,34%	20 292
SEINE-SAINT-DENIS	734,71	4,40%	75,04%	10 797
VAL-DE-MARNE	739,06	2,63%	46,12%	15 295
VAL-D'OISE	570,51	2,19%	52,11%	13 615

Composition de l'indice synthétique de ressources et de charges des départements utilisé pour la répartition du FDRIF.

Par ailleurs, le gouvernement a veillé à ce que le prélèvement au titre de ce nouveau fonds soit articulé avec les autres mécanismes départementaux de péréquation<sup>6</sup> qui sont eux-aussi plafonnés. Ainsi, le projet de loi prévoit que le prélèvement au titre du FDRIF et les prélèvements au titre du fonds CVAE et du fonds DMTO (n-1) sont plafonnés à 10% des ressources réelles de fonctionnement. Or le prélèvement au titre du Fonds CVAE est déjà plafonné à 2% de la CVAE perçue par le département contributeur et le prélèvement au titre du fonds DMTO est, quant à lui, plafonné à 10% des DMTO perçus par le département contributeur. A titre d'illustration, en 2013, les trois départements qui devraient être contributeurs au FDRIF auront leur prélèvement au titre du fonds DMTO plafonné à 10% de leurs recettes de DMTO. Pour ce qui concerne le fonds de péréquation de la CVAE en 2013, les départements des Hauts-de-Seine et de Paris verront également leur prélèvement plafonné à 2% de leur recette de CVAE.

En moyenne, la contribution totale à la péréquation départementale des départements prélevés au FDRIF (i-e FDRIF + Fonds DMTO + Fonds CVAE) devrait représenter 4,52% de leurs ressources réelles de fonctionnement.

<sup>6</sup> Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements a été créé en 2011. Le fonds national de péréquation de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements a été créé en 2013.

Les départements dont l'indice synthétique est supérieur à la médiane sont bénéficiaires du fonds. 4 départements seraient bénéficiaires (Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Val-d'Oise).

### **3.1.5. Coordination du syndicat des transports d'Ile-de-France et de la société du Grand Paris**

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

La loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a fixé les conditions d'élaboration et de mise en œuvre du réseau de transport public du Grand Paris, ainsi que les compétences et l'organisation de la Société du Grand Paris (SGP). Elle prévoit, en son article 15, que la SGP exerce la maîtrise d'ouvrage des infrastructures de ce réseau. Conformément aux dispositions combinées des articles 7 et 20 de la loi, la SGP est également chargée d'acquérir les matériels roulants conçus pour circuler sur ces infrastructures et qui seront transférés, dès leur réception, au Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF) qui en assure le financement et les mettra à disposition des exploitants qu'il aura désignés dans les conditions de droit commun.

Parallèlement, le STIF, en tant qu'autorité organisatrice des services de transport dans la région, a notamment pour mission, conformément à l'article L.1241-2 du code des transports, de veiller à la cohérence des programmes d'investissement, sous réserve des compétences reconnues à Réseau Ferré de France (RFF) et à la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP) en sa qualité de gestionnaire de l'infrastructure. En application de l'article L.1241-4 du même code, il peut assurer la maîtrise d'ouvrage ou désigner le ou les maîtres d'ouvrage de projets d'infrastructures nouvelles destinées au transport public de voyageurs, dans la limite des compétences reconnues à RFF. En tant qu'autorité organisatrice des services de transports, il a également pour mission de désigner des exploitants (article L.1241-2 du code des transports), y compris ceux qui seront chargés des services empruntant le réseau du Grand Paris.

Les textes actuels ne prévoient pas d'articulation entre les conditions de réalisation du réseau de transport du Grand Paris et d'acquisition du matériel roulant par la SGP et l'exercice, par le STIF, de ses compétences d'autorité organisatrice.

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

L'objectif est de garantir une plus grande coordination entre les compétences du STIF, autorité organisatrice des transports en Ile-de-France, et celles de la SGP, maître d'ouvrage du réseau de transport du Grand Paris également chargée de l'acquisition des matériels roulants, tout en préservant la singularité du projet.

Les dispositions envisagées visent à rapprocher les conditions de réalisation du réseau du Grand Paris du droit commun existant dans le cadre spécifique de la région Ile-de-France. L'association du STIF est ainsi prévue à certaines étapes clés de l'élaboration des projets que sont l'élaboration du dossier d'enquête d'utilité publique (à l'exception des dossiers transmis au représentant de l'Etat chargé d'ouvrir l'enquête préalablement à la promulgation de la loi) et l'avant-projet préalable à l'engagement des travaux décidé par le maître d'ouvrage, qu'il s'agisse de la SGP, d'un maître d'ouvrage délégué ou du titulaire d'un contrat de partenariat. Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions de cette association et précisera notamment les conditions dans lesquelles les documents constitutifs du dossier d'enquête d'utilité publique et des avant-projets seront soumis au STIF pour approbation préalable.

L'association du STIF au processus d'acquisition des matériels roulants mis en œuvre par la SGP est également prévue. Sans remettre en cause, pour des raisons tenant à la sécurité et à l'interopérabilité des circulations, la nécessité de garantir l'intégration « verticale » du système (infrastructure/matériel roulant) en confiant à la SGP la mission d'acquérir les matériels roulants, il s'agit ici de tenir compte de ce que le STIF assure le financement de ces matériels qui lui seront transférés en pleine propriété dès réception et qu'il mettra à disposition des exploitants qu'il aura désignés. Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions d'association du STIF à ce processus d'acquisition.

Ces mesures s'inscrivent dans le prolongement des modalités d'association du STIF retenues dans l'acte motivé prévu par l'article 3 de la loi relative au Grand Paris. Ce document prévoit en effet que l'avis préalable du STIF est recueilli sur divers aspects du projet : schéma d'exploitation, principales caractéristiques des infrastructures, principales caractéristiques des systèmes et des matériels roulants.

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

Le renforcement de l'association du STIF aux décisions de la SGP sur la mise en œuvre du réseau de transport du Grand Paris permettra de garantir une meilleure prise en compte de l'articulation de ce réseau avec les infrastructures existantes et en projet, relevant de la compétence du STIF. La qualité du maillage et des interconnexions entre les différents réseaux est en effet déterminante afin de garantir l'efficacité globale des transports en commun. Le développement d'une offre adaptée et interconnectée permettra d'accroître la part des transports en commun dans les déplacements.

La prise en compte de l'ensemble des potentialités offertes par les réseaux de transport permettra donc de répondre aux objectifs de mobilité durable.

L'association du STIF au processus d'acquisition des matériels roulants par la SGP permettra, sans remettre en cause les impératifs de sécurité et d'interopérabilité du système, qui sont au cœur du projet hors norme que constitue le Grand Paris, de mieux articuler les contraintes de la SGP avec celles du STIF qui assure le financement de ces matériels, en récupère la propriété pleine et entière et devra tenir compte de leurs caractéristiques pour organiser les procédures de désignation des exploitants à qui ces matériels seront mis à disposition.

### **4. Mise en œuvre**

Le décret n°2010-756 du 7 juillet 2010 relatif à la Société du Grand Paris et le décret n°2012-365 du 14 mars 2012 pris pour l'application des articles 19 et 20 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris seront modifiés afin de préciser les conditions d'application des mesures législatives introduites.

#### **3.1.6. Dispositions relatives au site de La Défense (articles 18 et 19)**

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

L'aménagement et le devenir du quartier d'affaires de La Défense ont toujours constitué un dossier prioritaire pour l'Etat et ont conduit à la création, par le décret n° 58-815 du 9 septembre 1958, de l'Etablissement public pour l'aménagement de la région dite de La Défense (EPAD), établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial transformé par le décret n° 2010-743 du 2 juillet 2010 en établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA).

Afin de déconnecter les activités d'aménagement et de gestion du site et de confier à un autre établissement public la gestion des équipements publics du quartier créés par l'EPAD (lequel ne bénéficiait pas des recettes fiscales générées par les activités implantées sur le territoire des communes de Courbevoie et de Puteaux), la loi n° 2007-254 du 27 février 2007 a créé l'Etablissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense (EPGD). Cet établissement public local à caractère industriel et commercial (regroupant les 2 communes précitées ainsi que le département des Hauts-de-Seine et financé obligatoirement par leurs contributions) est habilité à gérer les ouvrages et espaces publics et services d'intérêt général, situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de la Défense qui lui sont soit transférés, soit mis à disposition.

Cette évolution devait permettre de remédier à la situation anormale, relevée dans le rapport public de la Cour des comptes de 2008, qui conduisait l'EPAD à assumer le rôle d'exploitant des équipements publics du quartier.

Alors que l'intervention de la loi du 27 février 2007 aurait dû être de nature à clarifier le paysage institutionnel de La Défense en séparant clairement les tâches de gestion et d'aménagement et à permettre à l'EPADESA de mieux exercer ses missions d'aménageur, celui-ci a été confronté à des difficultés juridiques liées à plusieurs délibérations de l'EPGD prises depuis mai 2011 et relatives à des cessions de nature à remettre en cause l'activité de l'EPADESA. Plusieurs contentieux ont été alors engagés par l'Etat qui a considéré que les délibérations de l'EPGD ne respectaient pas les termes de la décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007 du Conseil constitutionnel, rendue sur la loi du 27 février 2007 qui a créé l'EPGD, conduisant à interdire à celui-ci de vendre les biens reçus pour exercer sa mission de gestion. D'autres contentieux étaient également en cours entre les deux établissements.

Cela a contribué globalement à créer une situation d'instabilité juridique préjudiciable au site et à son aménagement. On doit d'ailleurs noter que le rapport public de la Cour des Comptes publié le 12 février 2013, qui porte sur la gestion de l'établissement public d'aménagement de 2006 à 2011, a notamment relevé les incertitudes issues du procès-verbal de transfert des biens entre les deux établissements et a préconisé, au regard des conflits qui opposent les deux établissements, de modifier rapidement le dispositif juridique existant.

Il convient de souligner que les jugements rendus sur le fond par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise les 8 et 22 janvier 2013 ont annulé les délibérations contestées de l'EPGD, ce qui valide l'action de l'Etat engagée dans ce cadre. Ceci étant, cette situation doit à l'évidence être consolidée par des mesures législatives permettant de garantir le développement à venir du quartier d'affaires de La Défense et de répondre aux recommandations formulées par la Cour des Comptes.

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

La nécessité de remédier aux dysfonctionnements actuels du site de la Défense est évidente : ainsi, la déclaration de la ministre de l'égalité des territoires et du logement, lue lors du conseil d'administration de l'EPADESA du 18 octobre 2012, a rappelé que les relations actuelles entre l'EPADESA et l'EPGD ne permettent pas de créer un cadre favorable et sécurisé pour le fonctionnement et l'image du quartier d'affaires. Le procès-verbal de transfert des biens du 31 décembre 2008 entre les deux établissements a introduit de l'insécurité juridique et la légalité de certaines de ses clauses est contestée. En conséquence, il a été précisé que le Gouvernement proposerait, dans le cadre d'un futur texte de loi, de reprendre le dispositif juridique pour le rendre efficace et pleinement sécurisant pour les deux établissements.

Tel est l'objet des aménagements juridiques ponctuels proposés dans le projet de loi et qui sont destinés à améliorer le dispositif existant afin de clarifier, d'une part, les missions de l'EPGD, d'autre part, le régime des biens dévolus à l'EPGD.

S'agissant des missions de l'EPGD, il convient de recentrer clairement son action sur la gestion des biens. En effet, alors que ses missions sont limitativement énumérées par les dispositions incluses dans la loi de 2007, et ne sauraient aller au-delà de la gestion pour s'apparenter à une mission d'aménagement, l'EPGD a pensé pouvoir assimiler la cession de volumes à la mise en valeur et à l'animation du site et à l'amélioration de la qualité de vie du quartier d'affaires. Or, comme l'a précisé le tribunal administratif de Cergy-Pontoise dans les jugements précités, cela contrevenait au principe de spécialité qui régit cet établissement public dédié à la gestion. Les modifications qui sont ici proposées permettront de clarifier les dispositions actuelles et d'éviter un empiètement sur la mission d'aménagement de l'EPADESA.

S'agissant par ailleurs du régime des biens, il convient de revoir le dispositif de dévolution des biens à l'EPGD et de tirer les pleines conséquences de la décision du Conseil Constitutionnel du 22 février 2007. A cet effet, il conviendrait d'exclure explicitement tout transfert en pleine propriété à l'EPGD afin de ménager pleinement les futures opérations d'aménagement de l'EPADESA et donc de ne permettre que les mises à disposition de biens, en précisant notamment explicitement que la mise à disposition des biens ne peut en aucune manière permettre

de céder ces biens à un tiers. En outre, une procédure d'agrément de l'EPADESA pour les autorisations d'occupation temporaire du domaine public consenties par l'EPGD pour une durée supérieure à cinq ans est mise en place. Il convient de revoir le contenu du procès-verbal de transfert des biens du 31 décembre 2008 qui méconnaît notamment la décision précitée du Conseil Constitutionnel, en le privant d'effet juridique à compter de la publication de la loi et en mettant en place un nouveau dispositif avec un souci affirmé de sécurité juridique. Il est ainsi prévu que la liste des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général mis à disposition de l'EPGD est fixée par arrêté interministériel, après avis de l'EPADESA et de l'EPGD.

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

Au regard de la nécessité de remédier rapidement aux dysfonctionnements précités, le choix a été fait d'apporter des aménagements ponctuels au dispositif juridique existant afin de clarifier, d'une part, les missions de l'EPGD, d'autre part, le régime des biens dévolus à l'EPGD.

Une autre option consisterait dans une refonte complète du système institutionnel qui a conduit à faire coexister deux établissements publics sur le même site. Il s'agit là d'une hypothèse certes plus ambitieuse mais qui s'inscrit dans une perspective de plus long terme et qui n'apparaît pas la plus adaptée au contexte actuel. On peut toutefois l'évoquer pour mémoire, deux types d'évolution étant envisageables selon qu'on privilégie ou non la compétence des collectivités territoriales sur le site :

- la première privilégierait le retour au droit commun pour le site de La Défense. Elle conduirait donc non seulement à ce que les collectivités territoriales concernées s'organisent pour gérer les équipements mais également prennent en charge l'aménagement, par exemple par la voie d'une société d'économie mixte locale. Cette première hypothèse présente l'inconvénient de réduire les capacités d'action de l'Etat sur un site d'intérêt national et à vocation internationale.

- la seconde privilégierait au contraire la capacité d'action de l'Etat sur le site. Elle pourrait conduire à la présence sur le site d'un seul établissement public d'Etat, chargé de mener à bien à la fois les missions d'aménagement mais également de gestion qui serait alimenté par des contributions des collectivités locales. Cette mesure présenterait l'avantage d'une gouvernance unique pour le site. Ceci étant, elle interviendrait à rebours du processus de décentralisation en cours.

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

Pour mémoire, le quartier de La Défense est devenu le premier quartier d'affaires européen, avec 2 500 sièges sociaux d'entreprises, plus de 3 millions de m<sup>2</sup> de bureaux, 600 000 m<sup>2</sup> de logements, 200 000 m<sup>2</sup> de commerces et 20 000 habitants. Avec 150 000 salariés chaque jour sur le site, son importance économique pour la région est de tout premier rang.

La clarification du dispositif institutionnel du site de La Défense qui résultera des dispositions proposées permettra de garantir la bonne gestion du site et de sécuriser l'action de l'EPADESA en matière d'aménagement : elle évitera donc des chevauchements d'activité entre les deux établissements et les coûts administratifs subséquents. Plus globalement, elle permettra de répondre aux attentes des investisseurs, des opérateurs et des utilisateurs du site de La Défense qui souhaitent développer de nouveaux projets et de garantir la pérennité économique de ce site d'intérêt national dans la concurrence internationale.

### **5. Mise en œuvre**

Les présentes dispositions législatives, qui visent à mettre en place un cadre juridique rénové permettant de garantir le développement à venir et la bonne gestion du quartier d'affaires, devront être suivies des mesures d'application nécessaires et notamment de la révision en profondeur du décret n° 2007-1684 du 29 novembre 2007 relatif à l'Etablissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense et modifiant le code de l'urbanisme, pris pour l'application de la loi du 27 février 2007.

### 3.2. LES DISPOSITIONS SPECIFIQUES A LA METROPOLE DE LYON (articles 20 à 29)

#### 1 .Diagnostic

Du strict point de vue de sa population, l'agglomération lyonnaise se signale au niveau national par deux caractéristiques principales. Elle est d'une part au cœur de la deuxième aire urbaine de France avec 2,1 millions d'habitants. D'autre part, sa ville centre, Lyon, est la troisième ville de France la plus peuplée avec 479 803 habitants. La cité est cependant deux fois moins peuplée que Marseille qui regroupe 850 802 habitants. Du point de vue quantitatif, on observe un équilibre démographique propre à l'aire urbaine de Lyon au sein de laquelle une ville centre s'affirme mais sans provoquer de déséquilibre agrégatif comme ce peut être le cas dans d'autres aires urbaines.

La communauté urbaine de Lyon avec 1,2 millions d'habitants regroupe ainsi une part importante de l'aire urbaine de cette ville. Si les 58 communes de la communauté urbaine ne couvrent pas l'intégralité de l'aire urbaine, elle regroupe en revanche son cœur le plus dense. Ainsi, si la densité de population de l'aire urbaine de Lyon est de 356 habitants au km<sup>2</sup>, cette proportion monte à 2 484 habitants au km<sup>2</sup> à l'intérieur de l'EPCI.

Ce caractère équilibré et cohérent du périmètre actuel de la communauté urbaine se retrouve également dans quelques grands indicateurs économiques<sup>7</sup> :

- 44% de l'emploi (salarié et non salarié) de la communauté urbaine de Lyon est localisé dans le ressort de la commune de Lyon. Ceci atteste d'un certain équilibre d'emploi au sein de la communauté urbaine. En effet, à titre de comparaison, Marseille concentre 84% de l'emploi dans la communauté urbaine Marseille Métropole.
- 48% des entreprises de la communauté urbaine de Lyon sont localisés dans Lyon tandis que 82% des entreprises de la communauté urbaine Marseille-Métropole sont localisés dans Marseille.

Si l'on élargit le champ d'observation du territoire de la communauté urbaine de Lyon à celui de l'espace national et européen dans lequel elle évolue on constate alors qu'il s'agit du système urbain le plus interconnecté à l'espace national et européen après l'agglomération parisienne<sup>8</sup> (Voir carte en annexe).

Ces quelques éléments permettent de constater que les objectifs ayant motivé la création de la communauté urbaine de Lyon le 1<sup>er</sup> janvier 1969 à la suite de la Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines ont été atteints. L'intégration intercommunale, à l'échelle de l'unité urbaine de Lyon est parvenue à un stade où la logique institutionnelle définie pour les communautés urbaines dans le cadre des articles L. 5215-1 à L. 5215-42 du CGCT, n'est plus suffisante pour accompagner et servir le développement physique, économique et démographique du territoire le plus avancé sur la voie de la métropolisation en dehors de l'Ile-de-France.

La création des communautés urbaines avait pour objectif de renforcer la coopération intercommunale à l'échelle d'un périmètre en cohérence avec l'intégration en cours entre les grands centres urbains et leur périphérie. Dans le cas de l'agglomération lyonnaise, Cet objectif apparaît parfaitement rempli de telle sorte que le mouvement d'intégration initié par la mise en place de la communauté urbaine, s'il doit être poursuivi, nécessite de dépasser le modèle d'un EPCI.

Dans le cadre de la métropole Lyonnaise, l'échelon intercommunal, essentiel aux services publics de proximité n'est en revanche plus suffisant pour porter la dynamique de développement économique et social d'une métropole.

---

<sup>7</sup> Données INSEE 2011

<sup>8</sup> *Les systèmes urbains français*, Travaux en ligne n°10 ;

## **2. Objectifs poursuivis**

Il convient de doter le système urbain de Lyon en voie de métropolisation d'un régime institutionnel nouveau adapté à cette évolution du territoire qui permettra à l'ancienne communauté urbaine d'exercer l'ensemble des attributions et compétences nécessaires à son développement.

Le projet de loi a donc pour objectif de créer dans le périmètre de la communauté urbaine de Lyon, en lieu et place de cet EPCI une collectivité territoriale à statut particulier exerçant l'ensemble des compétences nécessaires au développement de la métropole lyonnaise à savoir :

- la plénitude des attributions d'un département, en lieu et place du département du Rhône ;
- les compétences exercées dans le secteur communal par les nouvelles métropoles dont la création est par ailleurs proposée par le projet de loi de décentralisation ;
- des compétences que lui déléguerait, de façon volontaire, la région en application de l'article L. 1111-8 du CGCT ;
- par délégation, les compétences exercées par l'Etat en matière de logement.

La nouvelle organisation, en réunissant deux niveaux d'administration, le département et l'intercommunalité, en un seul, permettra de rationaliser leurs services et donc d'optimiser leurs structures et les frais de fonctionnement sans porter atteinte aux services à la population.

## **3. Etude des options**

Deux grandes options ont été envisagées :

La première option consistait à créer, sur le périmètre de la communauté urbaine de Lyon un département de plein exercice coexistant avec l'EPCI. Cette option permettait de ne pas créer de nouvelle catégorie de collectivité et nécessitait par conséquent des adaptations minimales du corpus juridique applicable aux EPCI et aux départements. Toutefois cette option a été écartée en ce qu'elle n'obéissait pas à une approche pleinement rationnelle de la problématique lyonnaise en étant une simple duplication du modèle départemental. En outre cette option aurait signifié la création d'une structure supplémentaire sur un même territoire avec les problèmes de chevauchement de compétences et, parfois, de lisibilité insuffisante de l'action publique qui motivent sur d'autres territoires, notamment en outre-mer mais aussi en Alsace, la fusion de plusieurs collectivités appartenant à des catégories différentes. Cette option n'aurait donc pu être, au mieux qu'une étape avant la mise en œuvre d'une seconde étape qui est la deuxième option envisagée et retenue.

Cette deuxième option consiste à supprimer la communauté urbaine de Lyon et à créer à sa place une collectivité territoriale *sui generis* exerçant l'ensemble des compétences nécessaires au développement de la métropole et qui, aujourd'hui, sont réparties entre les différents niveaux de collectivités. Dans ce cadre, le projet de loi a pour objectif un regroupement direct des compétences de l'intercommunalité et du département dans la Métropole de Lyon et le transfert par voie conventionnelle de compétences régionales et de compétences de l'Etat.

Le maintien des communes comme collectivités territoriales de plein exercice, la création de conférences locales des maires comme espace de débat mais aussi comme territoire déconcentré d'exercice de compétences et la création d'une conférence métropolitaine permettront par ailleurs de maintenir un niveau territorialisé, infra-métropolitain, d'action publique.

## **4. Evaluation des impacts**

Du point de vue institutionnel, la création d'une collectivité territoriale à statut particulier dans le ressort de plusieurs collectivités territoriales de droit commun préexistantes nécessite de nombreuses adaptations.

Les principales collectivités concernées par la création de la métropole de Lyon sont les 58 communes sises dans son périmètre. En effet, en l'état actuel, la communauté urbaine de Lyon exerce en tant qu'établissement public de coopération intercommunale, c'est à dire en tant que groupement de communes, des compétences qu'elle tient de celles-ci.

De fait, au sein d'un EPCI, seules les communes sont des collectivités territoriales. La loi prévoit certes le transfert obligatoire d'un certain nombre de compétences des communes vers l'EPCI sans option possible, mais l'organe délibérant de l'EPCI n'est que l'agrégation de représentants des communes par elles désignés. Dans le cadre de la Métropole de Lyon, celle-ci ne serait plus un groupement de communes.

Par ailleurs, si la future Métropole de Lyon reprend les attributions de l'ancienne communauté urbaine de Lyon, augmentées de certaines compétences calquées sur le modèle d'une métropole, elle n'en aura plus le statut. La métropole de Lyon exercera de plein droit, comme collectivité territoriale à statut particulier, des compétences qui partout ailleurs relèvent du bloc communal et sont exercées soit directement par les communes soit par leurs groupements à la suite d'un transfert de compétences.

Par conséquent, le projet de loi prévoit la création d'un titre spécifique aux communes de la Métropole de Lyon, qui deviennent elles-mêmes *de jure* des collectivités territoriales à statut particulier, relevant du droit commun communal sous réserve des compétences prises en propre par la nouvelle Métropole de Lyon.

En ce qui concerne le département du Rhône, celui-ci restera un département de droit commun mais avec une réduction de son périmètre géographique. Le maintien du département du Rhône nécessite d'organiser à la fois de façon transitoire et de façon définitive les transferts des services biens et personnels entre le département et la Métropole.

Le projet de loi fixe donc d'une part des règles générales qui peuvent s'appliquer aux cas généraux et d'autre part des règles particulières pour certains services tels que le service départemental d'incendie et de secours, le service des archives départementales, etc., pour lesquels un partage de compétence entre la Métropole et le département apparaissent comme la solution la plus pertinente.

Le projet de loi fixe également les grandes règles fiscales, budgétaires financières s'appliquant à la Métropole tout en renvoyant à une ordonnance la nécessaire adaptation de ces règles.

## **5. Mise en œuvre**

La mise en œuvre de la loi nécessite différents textes réglementaires :

- La liste des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de transports et d'environnement à l'élaboration desquels la Métropole est associée, est arrêtée par décret en conseil d'Etat (V de l'article L 2631-2 du CGCT)
- Les agents des services de désinfection et des services d'hygiène et de santé de la Métropole sont habilités et assermentés dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat (1° du I de l'article L. 3631-4 du CGCT)
- Les modalités d'application des dispositifs de péréquation du bloc communal et du département font l'objet d'un décret en Conseil d'Etat (L. 3652-2-12 du CGCT)
- Toute mesure de nature législative propre à déterminer les règles budgétaires, financières et comptables applicables à la métropole de Lyon font l'objet d'une ordonnance devant être ratifiée dans les 6 mois suivant la publication de la présente loi.

En application de l'article L. 3112-2 du CGCT, il sera également nécessaire de procéder au transfert du chef-lieu du département du Rhône par décret en Conseil d'Etat.



### 3.3. LES DISPOSITIONS SPECIFIQUES A LA METROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE (article 30)

#### 1. Diagnostic

L'agglomération marseillaise est caractérisée par :

- une ville centre, Marseille, qui est la deuxième plus peuplée de France (850 602 habitants<sup>9</sup>) après Paris et avant Lyon ;
- une communauté urbaine de plus d'1,038 million d'habitants, soit la troisième de France ;
- une unité urbaine, Marseille Aix-en-Provence, comptant plus d'1,5 million d'habitants, soit la deuxième de France après Paris.

Toutefois, le modèle de la communauté urbaine institué par la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines s'exerce dans un cadre beaucoup trop exigü pour porter la dynamique de développement social et économique de l'agglomération.

En effet, la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole, avec 1,038 million d'habitants, est composée pour 81%, d'habitants de la ville centre. Ainsi, la densité de population de Marseille s'élève à 3 535 habitants au km<sup>2</sup> alors qu'elle ne s'élève plus qu'à 1 718 habitants au km<sup>2</sup> au sein de la communauté urbaine.

On constate ainsi un déséquilibre sur le périmètre actuel de la communauté urbaine, comme en témoignent également les indicateurs économiques de l'INSEE :

- la ville de Marseille concentre 80% de l'emploi de la communauté urbaine ;
- 83 % des entreprises de la communauté urbaine sont situées dans Marseille.

De la même façon, si l'unité urbaine connaît un regain d'attractivité démographique (1,5 million en 2009 contre 1,349 en 2006), elle souffre encore de la comparaison avec les unités lyonnaise et toulousaine en ce qui concerne notamment le niveau de formation, les revenus et le chômage.

		Population (en millions d'habitants)	Revenus net déclaré moyen par foyer fiscal	Taux de chômage
<b>Unité urbaine</b>	Marseille	1,56	22 274	14,60%
	Lyon	1,53	25 639	11,10%
	Toulouse	0,87	25 078	11,40%
<b>France entière</b>			23 433	11,20%

De plus, la région métropolitaine marseillaise s'est constituée ces trente dernières années autour d'évolutions très contrastées : désindustrialisation et tertiarisation de la ville centre, repositionnement du Port, nouveaux territoires industriels autour de l'Etang de Berre, Technologies à haute valeur ajoutée dans le pays d'Aix. Cette métropole, qui dispose par cette diversité d'atouts considérables, n'a pas su unir ses composantes territoriales pour construire une puissance économique et sociale et fonder l'institution forte qui lui aurait permis de se développer au rythme de ses concurrentes françaises ou européennes.

A la grande échelle territoriale vécue par les citoyens, en attestent l'intensité des flux, répond un fractionnement des lieux de décisions et d'actions publiques. Ce morcellement devient un des freins majeurs au développement, une cause des difficultés économiques et sociales et du risque de décrochage concurrentiel de cette deuxième métropole de France comptant environ deux millions d'habitants.

Pourtant, les contours de l'unité urbaine, la réalité des territoires vécus, les déplacements, la disposition des domiciles et des lieux de travail, la répartition des activités économiques, dessinent dans la partie est du département un vaste ensemble métropolitain organisé autour d'Aix, Salon, Marseille, l'étang de Berre.

<sup>9</sup> Données INSEE 2009

Ainsi, il existe une réalité dynamique et complexe, à peine lisible par sa multiplicité de situations, façonnée par la mobilité des citoyens et l'émergence de ses pôles d'emplois et nouvelles centralités, mais également affaiblie par le déficit d'équipements et d'infrastructures.

D'ailleurs, la coopération entre EPCI autour de Marseille s'est déjà en partie construite, sur une base volontaire pour la vie des entreprises et des populations. Elle résulte d'une volonté ancienne et réaffirmée de créer un réel espace de solidarité. Les leviers de concrétisation d'une structure intercommunale pertinente existent déjà : une unité de territoire, une unité de projets (Grand port Maritime de Marseille, Marseille-Provence 2013, capitale européenne de la culture ou encore le plan campus et la fusion de trois universités de l'académie), une unité institutionnelle à travers l'existence de structures syndicales tels le syndicat mixte des transports du département ...

Cette volonté a récemment réaffirmée lors des réflexions qui ont accompagnées l'élaboration du projet de schéma départemental de coopération intercommunale. Il était en effet envisagé par l'ensemble des acteurs concernés la création d'une structure fortement intégrée avec une nouvelle dynamique politique, économique et géographique, de nature à rendre plus compétitif ce territoire tant sur le plan national qu'euro péen. Il manquait cependant alors une structure intercommunale adéquate pour concrétiser ce projet.

Une nouvelle institution métropolitaine à l'échelle du grand territoire polycentrique Aix-Marseille-Provence doit être créée afin de dépasser les concurrences internes et de mettre en cohérence l'action publique au service de la qualité de vie des citoyens et des dynamiques territoriales. Elle est composée des communes de l'unité urbaine de Marseille (pôle central de l'aire urbaine <sup>10</sup>) et des six intercommunalités qui s'organisent autour d'elle (Cf. carte et tableau en annexe). Intégrant les compétences stratégiques, reconnaissant l'échelle de la proximité avec des conseils de territoire dotés d'une capacité de mise en œuvre significative, la métropole Aix-Marseille-Provence pourra déployer de réelles capacités d'action pour un projet métropolitain à la hauteur des ambitions qu'elle mérite.

## **2. Objectifs poursuivis**

Le projet de loi propose la création d'une métropole se substituant à la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, la communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence, la communauté d'agglomération Salon Etang de Berre Durance, la communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile, le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence et la communauté d'agglomération du Pays de Martigues.

Tout d'abord, il s'agit d'assurer, sur le territoire de l'unité urbaine marseillaise, la présence de fonctions de transport, économiques, scientifiques, technologiques, touristiques, sportives et culturelles et de faciliter la circulation, la mobilité des personnes, des informations et des marchandises.

Il s'agit ensuite de favoriser l'accroissement et le rééquilibrage de la solidarité financière de territoires aux richesses disparates, frein au développement économique du département.

Aujourd'hui, le potentiel fiscal (indicateur permettant de comparer la richesse fiscale des collectivités les unes par rapport aux autres) montre de très fortes disparités, variant ainsi du simple au quintuple selon les EPCI.

---

<sup>10</sup> Une aire urbaine ou "grande aire urbaine" est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. Le zonage en aires urbaines 2010 distingue également : - les "moyennes aires", ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle de 5 000 à 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. - les "petites aires", ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle de 1 500 à 5 000 emplois.

Nom groupement	Potentiel Fiscal 2013/hab
CA SALON ETANG DE BERRE DURANCE	627,170955
CA DU PAYS D'AUBAGNE ET DE L'ETOILE	470,317435
CA DU PAYS D'AIX-EN-PROVENCE	747,644778
CA DU PAYS DE MARTIGUES	1680,135892
SAN OUEST PROVENCE	2212,400823
CU MARSEILLE PROVENCE METROPOLE	412,819989
<b>Total</b>	<b>646,0008709</b>

Source : DCGL

Enfin, il s'agit de préserver les services et les liens de proximité, en répondant aux besoins quotidiens de la population de l'agglomération.

Pour tenter de répondre à ces objectifs, le projet de loi propose un modèle d'intégration intercommunale dont la gouvernance interne est novatrice.

La métropole d'Aix-Marseille-Provence permettra de concentrer à un même niveau l'exercice de compétences structurantes, afin d'éviter leur fragmentation sur le territoire métropolitain. Le projet de loi prévoit ainsi que ce nouvel EPCI à fiscalité propre soit doté de l'intégralité des compétences communales en matière de développement et d'aménagement économique mais bénéficie également de certaines compétences départementales par voie de convention.

Le caractère polycentrique de cet espace le distingue de toutes les autres métropoles françaises. Pour en tenir compte, la métropole sera divisée en « territoires », dotés d'un conseil et d'élus de territoire dont le nombre varie en fonction du nombre de communes et de la population du territoire. Le conseil de territoire, constitué sur de telles bases, permettra la prise en compte des spécificités territoriales dans le cadre d'une métropole au territoire vaste et qui exige une adaptation de ses politiques aux impératifs de la proximité. La loi permettra à la métropole d'accorder aux territoires de larges délégations, seules les fonctions stratégiques étant réservées par la loi à la métropole. Le projet permet ainsi une organisation très déconcentrée.

### 3. Etude des options

Trois alternatives étaient envisageables, dont aucune n'a emporté la conviction.

a) Attendre que la communauté urbaine se transforme en métropole, sur le modèle prévu par la loi de 2010. Une telle évolution aurait permis une intégration un peu plus forte par la prise en charge de certaines compétences départementales et régionales, encore que les métropoles de la loi de 2010 ne sont que fort peu différentes des communautés urbaines. Mais, en pratique, la transformation se serait faite à périmètre constant puisque, sous le régime de la loi de 2010, une fusion avec des EPCI voisins suppose l'accord des communes concernées selon les règles de majorité qualifiée de droit commun. Donc cette option n'aurait pas répondu à l'objectif principal, à savoir l'institution d'un périmètre adapté à la réalité du territoire.

b) Créer, sur un périmètre étendu, une métropole selon le nouveau modèle des métropoles prévu par le projet de loi. Une telle transposition pure et simple du nouveau modèle de droit commun n'aurait pas été adaptée à la spécificité de cet espace, à savoir la préexistence de 6 EPCI à fiscalité propre et une géographie polycentrique qui appelle une organisation interne déconcentrée.

c) Créer un syndicat mixte qui réunirait les 6 EPCI et exercerait certaines fonctions stratégiques. En réalité, une telle formule n'aurait pas nécessité l'intervention du législateur, puisqu'elle est permise par la législation actuelle, à l'initiative des futurs membres du syndicat mixte et par leur libre consentement. Si la création d'un syndicat mixte avait correspondu aux besoins de la population et à la volonté des élus, ceux-ci l'auraient décidée de longue date. Il est d'ailleurs à noter qu'un projet local de syndicat mixte n'a été présenté qu'en 2013, alors que le Gouvernement avait fait connaître ses intentions et en réaction à celles-ci. Au surplus, une telle

formule aurait manqué d'ambition. Un tel syndicat n'aurait eu probablement que des compétences étroites, celles que ses membres auraient décidé de lui donner. Un syndicat mixte n'a pas de ressources propres et se trouve donc limité dans ses ambitions et n'est pas en mesure de répondre au degré voulu aux nécessités de la solidarité territoriale. Enfin, ce syndicat n'aurait pas remplacé les EPCI existants et il aurait donc ajouté une « couche » supplémentaire dans un paysage institutionnel local déjà riche à cet égard.

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

La création de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence impactera la dotation d'intercommunalité des EPCI au sein de la DGF. En effet la Métropole d'Aix-Marseille-Provence devrait bénéficier dès la première année de sa création d'une dotation d'intercommunalité calculée en retenant la dotation par habitant la plus élevée des EPCI qui fusionnent en son sein. On peut ainsi évaluer le coût de la création de la Métropole à 34 millions d'euros redéployés au sein de la DGF globale des EPCI.

#### ***5. La mise en œuvre***

Un décret fixe le siège de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Un décret en CE déterminera le périmètre du territoire.

### 3.4. LA METROPOLE (articles 31 à 34)

#### 1 .Diagnostic

Depuis les années quatre-vingt-dix, des lois successives se sont efforcées de proposer un cadre intercommunal adapté à la montée en puissance du fait urbain.

D'autres pays ont pris des mesures pour adapter leurs institutions locales à ces nouvelles réalités. Il en va ainsi en Allemagne où à côté des « villes arrondissements » (kreisfreie Städte), se développent depuis quelques années des « régions », structures de coopération intercommunale regroupant une ville-arrondissement et un ou plusieurs des arrondissements adjacents, notamment le groupement urbain de Saarbruck, l'agglomération de Francfort-sur-le-Main, le groupement régional de la Ruhr ou encore la région de Hanovre.

En France, en 2012, le taux de couverture des aires urbaines de plus de 250 000 habitants par les EPCI est retracé dans le tableau ci-dessous.

Dénomination de l'aire urbaine	Dénomination de l'EPCI	Population Aire urbaine 2012	Population totale EPCI 2012
<b>Lyon</b>	CU de Lyon	2 142 732	1 313 868
<b>Marseille - Aix-en-Provence</b>	CU Marseille Provence Métropole	1 714 828	1 052 127
<b>Toulouse</b>	CU du Grand Toulouse	1 218 166	716 638
<b>Lille (partie française)</b>	CU de Lille Métropole	1 154 861	1 129 080
<b>Bordeaux</b>	CU de Bordeaux	1 114 857	727 466
<b>Nice</b>	Métropole Nice Côte d'Azur	1 000 275	537 998
<b>Nantes</b>	CU Nantes Métropole	862 111	603 757
<b>Strasbourg (partie française)</b>	CU de Strasbourg	759 868	475 634
<b>Grenoble</b>	CA Grenoble Alpes Métropole	666 372	405 664
<b>Rennes</b>	CA Rennes Métropole	663 214	413 998
<b>Rouen</b>	CA Rouen-Elbeuf-Austreberthe	651 278	495 713
<b>Toulon</b>	CA Toulon Provence Méditerranée	607 681	430 155
<b>Douai - Lens</b>	CA de Lens - Liévin	543 591	247 603
<b>Montpellier</b>	CA de Montpellier	542 867	423 842
<b>Avignon</b>	CA du Grand Avignon	508 604	179 949
<b>Saint-Étienne</b>	CA de Saint Etienne Métropole	508 176	395 778

Bien qu'étant les principaux lieux de concentration des investissements publics et privés en France les grandes agglomérations françaises présentent toujours des faiblesses sur leurs fonctions métropolitaines, situation héritée de l'histoire urbaine et administrative de notre pays (effet de la centralisation parisienne).

S'agissant des réalisations des grandes agglomérations en matière de logement et d'hébergement, il convient de rappeler que la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a institué deux dispositifs de délégation de compétences de l'Etat en matière de logement. En premier lieu, elle a ouvert aux EPCI à fiscalité propre la possibilité d'être délégataires des aides à la pierre (article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation - CCH). En second lieu, elle a prévu un mécanisme de délégation au maire ou, avec l'accord de celui-ci, au président de l'EPCI compétent en matière d'habitat, de tout ou partie des réservations de logements dont le préfet de département bénéficie (article L. 441-1 du CCH).

A ces deux dispositifs, l'article 14 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a ajouté, à titre expérimental pour une

durée de 6 ans, la possibilité de confier aux EPCI délégataires des aides à la pierre la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO). Outre le DALO, la convention qui peut être passée entre l'Etat, l'EPCI, ses communes membres et le département, prévoit, la délégation d'autres attributions, en bloc :

- tout ou partie des réservations de logement du préfet ;
- la mise en œuvre de polices administratives de l'habitat (insalubrité, saturnisme, immeubles menaçant ruine) et de la procédure de réquisition de locaux vacants ;
- tout ou partie des compétences détenues par le département en matière d'action sociale en vertu des articles L. 121-1 et L 121-2 du code de l'action sociale et des familles.

Ces mécanismes de délégations, qui reposent sur le volontariat, ont connu des succès variables.

La délégation des aides à la pierre a rencontré un réel succès, notamment auprès des catégories d'EPCI à fiscalité propre les plus peuplés. Ainsi en 2012, il a été recensé 81 EPCI délégataires : la métropole de Nice, 13 communautés urbaines (86 % des CU), 62 communautés d'agglomération (30 % des CA) et 5 communautés de communes (moins de 1 % des CC).

A titre d'information, voici le nombre de logements sociaux financés pour un certain nombre de structures de coopération qui auraient vocation à devenir métropole et bénéficiaire de délégation de logement renforcée.

Nombre de logements financés	2011	2012	Somme :
<b>CU de Strasbourg</b>	1541	1376	2917
<b>CU de Bordeaux</b>	3276	3126	6402
<b>CA Montpellier Agglomération</b>	1250	1598	2848
<b>CU Toulouse Métropole</b>	2515	2213	4728
<b>CU de Lille Métropole</b>	2582	2510	5092
<b>CA Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA)</b>	1404	1142	2546
<b>CU Nantes Métropole</b>	1873	2175	4048
<b>CA Toulon Provence Méditerranée</b>	291	744	1035
<b>CU Marseille Provence Métropole</b>	1028	1396	2424
<b>CU Nice - Côte d'Azur</b>	927	996	1923
<b>CU de Lyon (Grand Lyon)</b>	3385	4282	7667
Somme :	20072	21558	41630

La délégation du contingent préfectoral a connu un succès plus limité. Elle est surtout pratiquée dans certains départements de la région parisienne et concerne principalement des communes et non des EPCI (39 communes dans le Val d'Oise, 32 dans les Hauts-de-Seine, 2 communes dans le Val-de-Marne, 6 communes dans le Var ainsi qu'une communauté d'agglomération dans les Yvelines, une dans l'Oise et une dans le Var).

Enfin, aucun EPCI ne s'est porté volontaire pour devenir le garant du droit au logement opposable et exercer les autres attributions prévues dans la loi du 5 mars 2007 (contingent préfectoral, habitat insalubre, saturnisme, périls d'immeubles, action sociale...). Le très grand nombre de compétences à déléguer, les nombreux acteurs concernés par la délégation (Etat en général, mais également maires pour les périls d'immeubles et départements pour l'action sociale) a pu jouer un rôle dans l'absence de candidats à l'expérimentation.

## 2. Objectifs poursuivis

La concentration des activités économiques dans des zones urbaines où elles bénéficient de meilleures synergies s'est accentuée comme en atteste la diffusion de connaissances et de techniques, les contacts sociaux, la présence de compétences nombreuses et d'une formation de qualité. Ces agglomérations interagissent avec

leur arrière-pays mais sont également en réseau avec les autres métropoles à un niveau international. La métropole, qui se présente comme un territoire d'action propre à de nombreux acteurs, tant publics que privés, appelle un territoire institutionnel de gouvernance politique.

Pour permettre à ces territoires d'agir de manière efficace et globale de façon à répondre aux exigences des citoyens et à la compétition qui se joue au niveau européen et international, le présent projet de loi a pour objectif d'accompagner le phénomène de métropolisation des grandes agglomérations françaises en leur permettant de se doter d'un statut propre à faire émerger les initiatives économiques, sociales, environnementales et culturelles nécessaires pour surmonter les insuffisances évoquées précédemment.

Il est apparu nécessaire d'accroître les potentialités des très grandes agglomérations françaises en remplaçant le statut de la métropole instituée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, qui n'a pas rencontré le succès et n'a connu qu'un seul exemple de mise en œuvre avec la création de la métropole de Nice-Côte d'Azur.

Cette nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale est destinée à regrouper plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion à l'échelle nationale et européenne.

Au point de vue des compétences, la métropole correspondra à un degré d'intégration plus élevé, permettant une rationalisation de l'action publique sur son territoire :

a) En ce qui concerne les compétences communales, la métropole exercera des attributions plus étendues que celles d'une communauté urbaine, tout en restant un établissement public de coopération intercommunale. Les compétences supplémentaires sont celles qui correspondent à la vocation de la métropole, notamment : tourisme, soutien aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

b) En ce qui concerne les compétences départementales, le transfert supposera, dans un premier temps, l'accord des deux parties ; il deviendra automatique, si l'accord n'est pas conclu d'ici là, au 1<sup>er</sup> janvier 2017. La phase de transfert facultatif aura ainsi permis d'organiser les transitions nécessaires. Les compétences concernées sont celles qui peuvent s'exercer de façon pertinente à l'échelle d'une agglomération : fonds de solidarité pour le logement (ce qui est en outre cohérent avec les compétences que la métropole exercera en matière de logement par délégation de l'Etat), service social départemental, programme départemental d'insertion, aide aux jeunes en difficulté, prévention spécialisée, transports scolaires, routes, zones d'activité.

Dans les autres domaines, le transfert demeure strictement facultatif et subordonné à l'accord éventuel du département : développement économique, collèges, tourisme, patrimoine, sport. Ainsi, les solidarités entre la métropole et les territoires qui l'entourent sont maintenues et le département en reste le garant dans le cadre d'une répartition des compétences que les élus pourront adapter aux spécificités de chaque métropole et de chaque département.

c) En ce qui concerne les compétences régionales, le transfert concerne les lycées et le développement économique et il est subordonné à l'accord des deux parties. La métropole établira, après consultation de la région, sa stratégie de développement économique, qui sera intégrée au schéma régional de développement économique. Elle disposera, en matière d'aides aux entreprises, de pouvoirs semblables à ceux de la région, mais celle-ci demeurera habilitée à intervenir sur le territoire de la métropole dans le cadre de sa politique régionale. La métropole sera associée aux schémas qui concernent l'aménagement, les transports et l'environnement et au contrat de projet Etat-région qui comportera un volet spécifique à son territoire. Cette articulation a pour but de concilier deux impératifs :

-d'une part, permettre à la métropole de conduire les actions qui conditionnent le développement économique de son territoire ;

-d'autre part, maintenir la métropole dans l'ensemble régional et garantir la cohérence de la démarche de développement économique et d'aménagement du territoire à l'échelle de la région, démarche dont la région est et demeure responsable.

d) En ce qui concerne l'Etat, le transfert de grands équipements sera possible par l'accord des deux parties.

En matière de logement et d'hébergement, l'enjeu est de pouvoir confier aux métropoles un bloc cohérent de compétences. A cet effet, il paraît souhaitable de pouvoir leur confier par délégation de l'Etat un ensemble insécable de cinq compétences : aides à la pierre, gestion du contingent préfectoral, DALO, réquisition et hébergement. Un tel dispositif incitera également les métropoles à exercer de nouvelles compétences si elles souhaitent conserver la délégation des aides à la pierre qui est souvent le seul domaine dans lequel elles détiennent une délégation jusqu'à maintenant.

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

Les critères permettant de caractériser une métropole sont nombreux et parfois complexes: part des fonctions métropolitaines dans l'emploi, présence de fonctions métropolitaines supérieures, nombre de pôles de compétitivité, présence de grandes infrastructures de transport, rayonnement universitaire, scientifique et culturel, attractivité, degré de connexion aux autres métropoles, etc. Ils se prêtent à la quantification à des degrés divers: certains sont simples et les données sont disponibles et publiques ; d'autres procèdent de travaux scientifiques complexes et leurs sources n'ont pas le caractère de statistiques publiques officielles. La DATAR conduit d'importants travaux à cet égard, dont certains sont en attente de publication. Enfin, l'appréciation du caractère de métropole comporte nécessairement une dimension qualitative.

Une telle approche multicritères est indispensable lorsqu'il s'agit de définir la métropole dans des travaux géographiques. En revanche, sa transposition directe dans un texte législatif serait très difficile car celui-ci doit utiliser des critères simples, mesurables et provenant d'une source officielle et indiscutable. Pour le projet de loi, l'approche multicritères et qualitative est donc un sous-jacent. Un seuil de 400 000 habitants dans une aire urbaine de 500 000 a été retenu, un tel seuil correspondant au niveau à partir duquel se dégagent, en pratique, de véritables fonctions métropolitaines.

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

Afin de calculer leur dotation d'intercommunalité, ces nouvelles métropoles se verront appliquer le régime des communautés urbaines, soit une dotation moyenne par habitant de 60 € et la garantie de ne pas voir leur dotation par habitant diminuer d'une année sur l'autre. La création des métropoles impactera donc la dotation d'intercommunalité des EPCI au sein de la DGF, puisque 7 communautés urbaines et une métropole et 5 communautés d'agglomération devraient être concernées. Cela devrait se traduire par une augmentation de la dotation d'intercommunalité de l'ensemble des métropoles de 36 millions d'euros, redéployés au sein de la dotation d'intercommunalité de la DGF.

S'agissant des délégations aux métropoles en matière de logement et d'hébergement, les métropoles qui feront le choix d'exercer ces compétences s'inscriront dans une politique locale du logement dynamique, propice à la réussite de la délégation. En prévoyant une délégation insécable à la métropole, le dispositif permettra de la responsabiliser pleinement sur l'atteinte d'objectifs tant en termes de développement et d'amélioration de l'offre que de satisfaction des besoins des habitants. Il contribuera ainsi à fluidifier l'ensemble de la chaîne du logement. Il devrait ainsi permettre, sans remettre en cause la responsabilité finale de l'Etat comme garant du droit au logement, d'améliorer la coordination et le pilotage des politiques du logement.

### ***5. La mise en œuvre***

La création d'une métropole sera décidée par un décret dès lors que les conditions sont remplies. La liste est donc susceptible d'évolution en fonction de l'évolution démographique.



Les cadres budgétaires et comptables existants, celui de la région, celui du département et celui de la commune et du groupement intercommunal, ne sont pas adaptés aux métropoles qui constituent des établissements publics de coopération intercommunale susceptibles d'exercer des compétences départementales ou régionales. Il convient donc d'élaborer pour ces établissements publics un nouveau cadre budgétaire et comptable qui tienne compte de l'étendue de leur champ de compétence. Le meilleur vecteur pour ce travail technique est celui de l'habilitation législative qui est demandée pour permettre au Gouvernement de procéder par ordonnances à l'adaptation du cadre comptable et budgétaire. En effet, il faudra expertiser l'ensemble des dispositions applicables aux EPCI, aux départements et aux régions afin de les transposer aux nouvelles métropoles.

Afin de permettre la mise en œuvre du dispositif de délégations en matière de logement et d'hébergement, il conviendra de mettre au point les conventions-types sur le fondement desquelles le préfet de département rédigera la convention de délégation. De telles conventions existent déjà pour les aides à la pierre et le contingent préfectoral. Elles constitueront une base de départ qu'il conviendra de compléter pour ce qui est des dispositions concernant le DALO et l'hébergement et les réquisitions.

### **3.5. LES ETABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS (article 45)**

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

Placés sous la tutelle du ministre chargé de l'urbanisme, les établissements publics fonciers (EPF) de l'Etat sont créés par un décret en Conseil d'Etat qui détermine leur objet, leur périmètre de compétence, les statuts et éventuellement la durée.

Les EPF sont compétents pour réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières dans le cadre de projets conduits par les personnes publiques. Ils peuvent mettre en œuvre leurs compétences pour le compte d'une collectivité territoriale, avec l'accord de celle-ci.

Le périmètre de compétence de l'EPF est déterminé par le décret constitutif de l'établissement (article R.321-1 du code de l'urbanisme). En l'absence de critère défini par la réglementation, la délimitation de la zone d'activité territoriale de l'EPF relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente.

Le juge administratif exerce un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation sur la détermination du périmètre d'intervention de l'EPF<sup>11</sup>.

L'article R. 321-17 du code de l'urbanisme envisage indirectement deux cas : celui dans lequel l'activité de l'EPF s'exerce dans le cadre d'un seul département, et celui dans lequel cette activité s'étend sur plusieurs départements mais n'excède pas le périmètre régional.

En pratique il y a une diversité de situations :

- dans la majorité des cas, la zone de compétence des EPF est régionale : l'intervention des EPF s'inscrit alors en partie dans la perspective des contrats de plan Etat-Région ;
- la zone de compétence peut être étendue à un périmètre interrégional (comme l'EPF Normandie qui couvre la Haute et la Basse-Normandie) ;
- la zone est limitée à un périmètre départemental ou supra-départemental (EPF de Vendée, les EPF d'Ile-de-France).

---

<sup>11</sup> Saisi à l'occasion d'un recours en annulation contre le décret de création de l'EPF de Vendée en date du 5 décembre 2009, le Conseil d'Etat a considéré que « si la région des Pays de la Loire conteste la création de cet établissement au niveau d'un seul département plutôt qu'au niveau régional, il ressort des pièces du dossier qu'il existe dans le département de Vendée des besoins fonciers d'une importance particulière, liés tant à une augmentation de la population supérieure à la moyenne nationale qu'à une forte demande en terrains pour des résidences secondaires et pour l'activité économique ; que la circonstance que d'autres parties de la région des Pays de la Loire connaissent des besoins au moins aussi importants ne fait pas obstacle à la création d'un établissement public foncier en Vendée, dès lors qu'il est loisible au pouvoir réglementaire d'étendre par un décret ultérieur la zone d'activité de ce dernier ou de créer d'autres établissements publics fonciers dans la même région » (CE, 22 juillet 2009, n° 312782).

Périmètres des EPF d'Etat :

<b>EPF</b> Voir la carte en annexe	<b>Périmètre interrégional</b>
<b>Normandie</b>	<b>Régions Basse-Normandie et Haute Normandie</b> (départements : Seine-Maritime, Eure, Calvados, Orne et Manche)
	<b>Périmètre régional</b>
<b>Lorraine</b>	<b>Région Lorraine</b> (départements : Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle et Vosges)
<b>Nord-Pas-Calais</b>	<b>Région Nord-Pas-de-Calais</b> (départements : Nord et Pas-de-Calais)
<b>Ouest Rhône-Alpes</b>	<b>Région Rhône-Alpes</b> : coexistence de deux périmètres : un périmètre TSE + un périmètre de prestation foncière sans prélèvement de la TSE Le périmètre TSE s'étend sur le département de la Loire et une partie des départements de l'Ardèche, de la Drôme, de l'Isère et du Rhône Le périmètre de prestation s'étend sur le reste des départements de l'Ardèche, de la Drôme et du Rhône
<b>Ile-de-France</b>	<b>Région Ile-de-France</b> , sauf territoires couverts par un autre EPF, mais l'EPF peut intervenir sur le périmètre des autres EPF franciliens, sous réserve de l'accord de la commune concernée
<b>Languedoc-Roussillon</b>	<b>Région Languedoc-Roussillon</b> (départements : Aude, Gard, Hérault, Lozère, Pyrénées-Orientales)
<b>Poitou-Charentes</b>	<b>Région Poitou-Charentes</b> (départements : Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres et Vienne)
<b>Bretagne</b>	<b>Région Bretagne</b> (départements : Côtes-d'Armor, Finistère, Ile-et-Vilaine et Morbihan)
<b>PACA</b>	<b>Région PACA</b> (départements : Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Hautes-Alpes, Var, Vaucluse)
<b>Corse</b>	<b>Région Corse</b> (départements : Corse-du-Sud et Haute-Corse)
	<b>Périmètre départemental ou supra-départemental</b>
<b>Yvelines</b>	<b>Supra-départemental</b> : département des Yvelines et communes de Bièvres (Essonne), Boutigny-Prouais, Champagne, Goussainville, Havelu, Saint-Lubin-de-la-Haye (Eure-et-Loir), en tant qu'elles sont membres des communautés de communes du Grand Parc et du Pays Houdanais
<b>Hauts-de-Seine</b>	<b>Supra-départemental</b> : départements des Hauts-de-Seine et communes de Wissous et Verrières le Buisson (Essonne)
<b>Val d'Oise</b>	<b>Départemental</b> : département du Val d'Oise
<b>Vendée</b>	<b>Départemental</b> : département de Vendée
TSE : taxe spéciale d'équipement	

## 2. Objectifs poursuivis

Actuellement des EPF de l'Etat peuvent coexister sur certains territoires, notamment en Ile-de-France, entraînant des incohérences de stratégie foncière.

Dans un souci de bonne gestion et d'efficacité de l'action publique, il est souhaitable qu'il n'y ait qu'un seul EPF d'Etat par région.

L'échelon régional a en effet toute sa pertinence notamment en termes de cohérence dans la définition de la stratégie foncière. L'organisation par secteurs territoriaux de l'activité des EPF régionaux peut permettre une prise en compte fine des besoins fonciers locaux et des possibilités d'acquisitions de terrains.

L'option proposée, tendant à limiter la création d'un seul EPF de l'Etat par région, est dictée par un enjeu de bonne gestion et d'efficacité de l'action publique. Elle devrait assurer une meilleure cohérence de l'action foncière et une plus grande capacité d'intervention sur le territoire régional. Elle permettra de lutter contre les inégalités territoriales en assurant des traitements pertinents entre espace rural et urbain, de dégager du foncier sur l'ensemble du territoire régional afin de lutter contre les phénomènes de ségrégation ou de spécialisation territoriale

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

#### **➤ Sur les EPF d'Etat existants**

En pratique, sur 14 EPF de l'Etat existant, 9 ont déjà une assise régionale. La question de l'assise territoriale se pose donc pour les 5 EPF restant :

- En Vendée où le périmètre est départemental : le choix de ce périmètre résulte en grande partie de ce que la proposition de la région de créer un EPF couvrant l'ensemble de la région des Pays de la Loire, n'avait pas recueilli l'accord de l'ensemble des départements concernés.

- En Normandie où il existe un EPF interrégional : la proposition d'article interdit l'existence de plusieurs EPF d'Etat par région mais n'interdit pas de créer un EPF interrégional. Il n'apparaît d'ailleurs pas opportun d'imposer la scission de cet EPF. Celui-ci pourra donc subsister.

- En Ile-de-France où il existe 2 EPF supra-départementaux, 1 EPF départemental et 1 EPF régional dont la compétence est limitée sur les territoires couverts par un autre EPF : la proposition aura pour conséquence que l'EPF régional Ile-de-France (qui a le périmètre le plus large) se substitue aux trois autres EPF pour couvrir l'ensemble du territoire dans un délai de 18 mois.

Cette mesure permettra de doter le territoire de la région Ile de France d'un outil unique pour conduire les stratégies foncières nécessaires à la réalisation de l'objectif de production de 70.000 logements par an et de lutte contre l'étalement urbain.

Il conduira à la définition au travers du plan pluriannuel d'intervention d'un cadre homogène d'intervention de l'établissement sur l'ensemble du territoire régional renforçant ainsi la lisibilité des politiques foncières en Ile de France tout particulièrement pour les acteurs du monde du logement et de l'aménagement (SEM, EPA, bailleurs sociaux, promoteurs) qui interviennent sur plusieurs départements.

#### **➤ Sur les coûts administratifs**

La concentration des équipes et la mutualisation accrue de l'ensemble des moyens au sein d'un seul EPF d'Etat par région, plutôt que la solution de leur dissémination, sera facteur d'une plus grande efficacité et d'une réduction des coûts. Cette régionalisation pourra s'accompagner d'un partage plus fin des connaissances et des informations des acteurs déjà en place.

Elle devrait permettre de limiter les coûts de fonctionnement des EPF en les unifiant à l'échelon régional.

### **4. Mise en œuvre**

L'application de la loi est immédiate dès sa parution. Des décrets en Conseil d'Etat seront nécessaires pour modifier la situation des EPF d'Etat infra-régionaux existants dans le ressort d'une région où un EPF d'Etat ayant une assise régionale a été ou est mis en place.

### **3.6. DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES A L'INTEGRATION METROPOLITAINE ET URBAINE (ARTICLES 35 à 44)**

#### **3.6.1. L'exercice de pouvoirs de police spéciale au niveau intercommunal**

##### *1. Diagnostic*

Les dispositions concernées ont pour objet de clarifier les modalités d'exercice de certaines attributions du maire (notamment par la création de polices spéciales) et de faciliter leur transfert au président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Elles s'inscrivent ainsi dans un double objectif d'amélioration de l'intelligibilité et de l'accessibilité du droit, d'une part, d'amélioration de l'efficacité de l'exercice de certains pouvoirs de police spéciale, d'autre part.

- La police de la circulation et du stationnement à l'intérieur des agglomérations

Aux termes du premier alinéa de l'article L.2213-1 du CGCT, le maire exerce la police spéciale de la circulation et du stationnement sur les voies de communication situées à l'intérieur de l'agglomération, quelle que soit leur appartenance domaniale.

Lorsqu'un EPCI à fiscalité propre est compétent en matière de voirie, la possibilité d'un exercice conjoint de cette police de la circulation et du stationnement par le président d'un EPCI à fiscalité propre et les maires des communes membres avait été introduite par la loi n°2004-809 du 13 août 2004.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 a réformé ce dispositif pour renforcer l'intégration intercommunale en prévoyant la possibilité d'un transfert de cette police spéciale au président d'un EPCI à fiscalité propre compétent en matière de voirie. Il s'agit d'un transfert volontaire, décidé par arrêté préfectoral après accord unanime des maires des communes membres (ou d'un accord des maires des communes membres à la majorité qualifiée dans les communautés urbaines) et du président de l'EPCI à fiscalité propre (article L.5211-9-2 du CGCT).

- Les difficultés rencontrées à l'extérieur des agglomérations en matière de police de la circulation et du stationnement

A l'extérieur de l'agglomération, une police spéciale de la circulation est exercée :

- sur le domaine public routier départemental, par le président du conseil général (article L. 3221-4 du CGCT) ;
- sur le domaine public routier national, par le préfet de département (CE, 14/01/1976, n° 93222 ; CE, 30/04/1990, n° 61493).

En revanche, il n'existe pas de police spéciale de la circulation sur les voies du domaine public routier communal ou intercommunal situées à l'extérieur de l'agglomération. Ainsi, sur une voie du domaine public routier communal ou intercommunal située hors agglomération mais sur le territoire de sa commune, le maire édicte les mesures nécessaires en matière de circulation sur le fondement du pouvoir de police générale que lui confère l'article L. 2212-2 du CGCT, notamment en matière de "sécurité et de commodité de la circulation" (1°).

Cette absence de police spéciale de la circulation sur les voies communales et intercommunales situées en dehors de l'agglomération nuit à l'intelligibilité du droit et limite la cohérence de l'exercice du pouvoir de police en ce qui concerne les voies communales et intercommunales situées sur le territoire de la commune selon que l'on se situe à l'intérieur ou à l'extérieur de l'agglomération.

Ainsi, même lorsque le maire a transféré au président d'un EPCI à fiscalité propre son pouvoir de police spéciale en matière de circulation (qui s'exerce sur l'ensemble des voies de communication à l'intérieur de l'agglomération), il demeure seul responsable, en vertu de son pouvoir de police générale, des mesures nécessaires en matière de circulation sur les voies communales et intercommunales situées sur le territoire de sa commune en dehors de l'agglomération dans la mesure où le pouvoir de police générale du maire ne peut pas être transféré.

Une telle dichotomie ne favorise pas le transfert de la police spéciale de la circulation au niveau intercommunal. A la suite d'une enquête conduite auprès d'un échantillon de 89 préfetures, il apparaît qu'au 1er août 2012 seuls 0,8% des présidents d'EPCI à fiscalité propre compétents en matière de voirie (14 sur 1730) s'étaient vu transférer la police spéciale de la circulation par les maires des communes membres.

- La délivrance des autorisations de stationnement de taxi

La délivrance des autorisations de stationnement de taxi, prévue à l'article 9 du décret n° 95-935 du 17 août 1995, relève des attributions du maire et, à Paris du préfet de police. Ces attributions sont actuellement fondées sur le pouvoir de police générale du maire (CE, 25 mars 1987, req. n° 65303).

Dans un arrêt du 27 juin 2007 (req n°292855), le Conseil d'Etat a estimé que les maires devaient prendre en compte, dans leurs décisions de délivrance des autorisations de stationnement de taxi, trois paramètres : les besoins de la population, les conditions générales de la circulation publique et les équilibres économiques de la profession.

Le pouvoir des maires en matière de délivrance des autorisations de stationnement s'exerce après avis de la commission compétente des taxis, qui a une valeur consultative (cf. art 9 du décret du 17 août 1995). La commission est départementale pour les communes de moins de 20 000 habitants et présidée par le préfet, et communale pour les communes de plus de 20 000 habitants.

Afin d'objectiver les délibérations de ces instances, il a été demandé aux préfetures de mettre en place des index économiques départementaux. Ceux-ci permettent d'avoir une meilleure connaissance de l'évolution de l'offre et de la demande de transport dans un département. Ils recensent ainsi l'offre de transport relevant des différents régimes juridiques (taxis, voitures de tourisme avec chauffeur, transports collectifs, véhicules sanitaires légers, etc ...) et la comparent à la demande que peuvent susciter les gares, les aéroports, les nuitées d'hôtel, ou les patients admis dans des établissements de long séjour.

Toutefois, en particulier en milieu rural, il est parfois difficile d'apprécier, au seul niveau communal, les besoins réels de la population en termes de transports, et l'augmentation de l'offre en la matière peut conduire à fragiliser localement la viabilité économique de certains exploitants.

## ***2. Objectifs poursuivis et étude des options***

Le projet de loi poursuit l'objectif d'approfondissement de l'intégration intercommunale. En matière de police administrative, le transfert au président d'un EPCI à fiscalité propre de certains pouvoirs de police spéciale lui permet d'édicter les mesures réglementaires en lien avec une compétence exercée par cet EPCI.

Un transfert parallèle d'une compétence à un EPCI à fiscalité propre et du pouvoir de police spéciale correspondant à son président permet d'accroître l'efficacité de l'action publique locale en regroupant au niveau des services intercommunaux les moyens nécessaires au pilotage de l'intégralité d'une politique publique déterminée.

L'exercice de certains pouvoirs de police spéciale s'avère également plus cohérent lorsque leur périmètre correspond à celui de l'exercice des compétences correspondantes.

- Promouvoir la réglementation de la circulation et du stationnement au niveau intercommunal

Le fait de promouvoir le transfert de la police spéciale de la circulation et du stationnement au président d'un EPCI à fiscalité propre compétent en matière de voirie permet de coordonner à l'échelle intercommunale la réglementation de la circulation et du stationnement avec les opérations matérielles nécessaires sur la voirie.

Au regard du nombre très limité de transferts de la police spéciale de la circulation et du stationnement opérés au 1er août 2012 (cf. supra), il convient d'examiner les dispositifs qui permettraient de faciliter de tels transferts. A cet effet, une disposition législative s'avère nécessaire en vertu de l'article 34 de la Constitution.

1) En premier lieu, les différentes options permettant de clarifier le périmètre d'exercice de la police spéciale de la circulation et du stationnement doivent être examinées. En effet, transférer au président d'un EPCI à fiscalité une police spéciale qui ne peut être exercée qu'à l'intérieur des agglomérations présente un intérêt limité dans la mesure où les maires des communes membres demeurent seuls responsables, au titre de leur pouvoir de police générale, de la circulation et du stationnement sur les voies communales et intercommunales à l'extérieur des agglomérations.

Pour remédier à cette difficulté, deux solutions sont envisageables.

Une première option consisterait, d'une part, à étendre le pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement du maire sur les voies communales à l'extérieur des agglomérations, d'autre part, à confier cette police spéciale au président de l'EPCI sur les voies intercommunales situées à l'extérieur des agglomérations. Cette hypothèse présente une certaine cohérence dans la mesure où elle permet de lier la gestion domaniale et la réglementation de la circulation et du stationnement. Toutefois, elle présente l'inconvénient de multiplier les autorités de police à l'extérieur des agglomérations lorsqu'il existe un domaine public routier intercommunal.

Une seconde option consisterait à compléter le premier alinéa de l'article L.2213-1 du CGCT en vue de confier au maire la police spéciale de la circulation et du stationnement sur l'ensemble des voies du domaine public routier communal et du domaine public routier intercommunal situées en dehors de l'agglomération, sur le territoire de la commune.

Cette solution présente l'avantage de ne pas multiplier les autorités de police mais d'étendre le champ d'application d'une police spéciale exercée par le maire et déjà définie par la loi (articles L.2213-1 et suivants du CGCT).

Une telle modification permet d'unifier l'exercice de la police de la circulation sur les voies communales et intercommunales, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'agglomération :

- soit la police spéciale de la circulation n'a pas été transférée au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, et dans ce cas le maire exerce ce pouvoir de police sur l'ensemble de la voirie communale et intercommunale située sur le territoire de sa commune ;
- soit la police spéciale de la circulation a été transférée au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, et dans ce cas ce dernier exerce ce pouvoir de police sur l'ensemble de la voirie communale et intercommunale située sur le territoire des communes membres.

Au regard de ces éléments, c'est cette solution qui est retenue par le projet de loi.

2) En second lieu, l'extension du périmètre d'exercice de la police spéciale de la circulation et du stationnement définie aux articles L.2213-1 et suivants du CGCT aux voies communales et intercommunales situées à l'extérieur des agglomérations est une première étape destinée à promouvoir le transfert de son exercice à l'échelle intercommunale.

A cet effet, le maintien du mécanisme actuel de transfert fondé sur une démarche volontaire des maires des communes membres ne paraît pas suffisamment incitatif au regard du faible taux de transfert constaté (0,8% au 1er août 2012).

Une solution alternative consiste à transférer de manière automatique le pouvoir de police spéciale au président d'un EPCI à fiscalité propre qui exerce la compétence correspondante, sauf en cas d'opposition des maires des communes membres, notifiée dans certains délais.

Or, transférer un pouvoir de police spéciale en l'absence d'opposition des maires des communes membres s'avère un mécanisme plus incitatif que le fait de subordonner le transfert à l'initiative des élus. En effet, une enquête conduite auprès d'un échantillon de 89 préfectures a fait apparaître les résultats suivants au 1er août 2012 :

- la police spéciale de la réglementation de l'assainissement a été transférée à 47% des présidents d'EPCI à fiscalité propre compétents en matière d'assainissement (630 sur 1335) ;
- la police spéciale de la réglementation de la collecte des déchets ménagers a été transférée à 34% des présidents d'EPCI à fiscalité propre compétents en matière de collecte des déchets ménagers (776 sur 2297) ;
- la police spéciale de la réglementation du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage a été transférée à 42% des présidents d'EPCI à fiscalité propre compétents en matière de réalisation des aires d'accueil des gens du voyage (219 sur 523).

Au regard de ces éléments, l'inversion du mécanisme applicable aux EPCI à fiscalité propre compétents en matière de voirie en prévoyant un transfert automatique à leurs présidents de la police spéciale de la circulation et du stationnement en l'absence d'opposition des maires des communes membres a pour objet de promouvoir de tels transferts.

- Promouvoir la délivrance d'autorisations de stationnement de taxi à l'échelle intercommunale

Afin d'assurer une meilleure régulation de l'attribution de ces autorisations, il semble plus pertinent que ce pouvoir puisse revenir à une structure ayant une vision plus globale de l'offre et de la demande de transports à l'échelle d'un territoire économiquement plus cohérent.

Pour parvenir à cet objectif, il avait été envisagé de favoriser le recours à un dispositif existant, les services communs de taxi (prévus à l'article L. 3121-11 du code des transports) qui relèvent de la compétence des préfets au titre de l'article L. 2215-1 (3°) du CGCT. Dans le cadre de ce dispositif dont le périmètre est intercommunal, le préfet est compétent pour fixer le nombre d'autorisation de stationnement dans les communes en faisant partie.

Toutefois, la mise en place de services communs aurait pour effet de déposséder les autorités locales d'une de leurs prérogatives au profit du représentant de l'Etat dans le département.

Dans ces conditions, l'option retenue vise à préserver les prérogatives des élus locaux en permettant aux structures intercommunales, intervenant par définition à l'échelle d'un territoire plus vaste que celui de la commune, d'assurer la délivrance des autorisations de stationnement.

En conséquence, l'attribution de cette compétence au président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, compétent en matière de voirie, devrait permettre, notamment en zone rurale, de mener une politique plus équilibrée dans ce domaine, et ainsi garantir la viabilité économique de l'activité de taxi.

A cette fin, le projet de loi procède à la création d'une police spéciale de la délivrance des autorisations de stationnement aux exploitants de taxi (qui ne remet pas en cause la compétence du préfet de police dans la zone des taxis parisiens, ni celle des préfets de département dans les aéroports et cours de gares appartenant au domaine public ferroviaire) afin de permettre son transfert au président d'un EPCI à fiscalité propre, compétent en matière de voirie.

Un transfert automatique, en l'absence d'opposition des maires des communes membres, est prévu pour favoriser la délivrance des autorisations de stationnement de taxi à l'échelle intercommunale.

Le fait de promouvoir le transfert de cette nouvelle police spéciale au président d'un EPCI à fiscalité propre, compétent en matière de voirie, permet de coordonner à l'échelle intercommunale la délivrance des autorisations de stationnement de taxis avec les opérations matérielles nécessaires sur la voirie (matérialisation des emplacements de stationnement réservés aux taxis).

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

L'incitation au transfert au président d'un EPCI à fiscalité propre des polices spéciales précitées (automaticité en l'absence d'opposition) a pour objet de rendre plus cohérent le périmètre de leur exercice et de réaliser des économies d'échelle.

De manière générale, la redéfinition du périmètre d'exercice de la police spéciale de la circulation et du stationnement a un impact positif sur l'amélioration de l'intelligibilité et de l'accessibilité du droit en harmonisant le régime juridique applicable aux voies communales et intercommunales situées sur le territoire de la commune, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'agglomération.

S'agissant plus spécifiquement du transfert de la police de la délivrance des autorisations de stationnement, la mesure retenue aura pour effet de renforcer la viabilité économique des entreprises existantes, étant donné que les décisions prises en la matière le seront à l'échelle intercommunale, correspondant davantage à un bassin économique pertinent en termes d'offre et de demande de transport.

### **4. Mise en œuvre**

Des dispositions transitoires régissent les transferts des pouvoirs de police spéciale précités (circulation et stationnement, délivrance des autorisations de stationnement aux exploitants de taxi) qui auront lieu le premier jour du douzième mois qui suit la publication de la loi.

Les maires des communes membres peuvent notifier de manière expresse leur opposition à ce transfert avant le premier jour du sixième mois qui suit la publication de la loi.

En cas d'opposition d'au moins un maire, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut alors renoncer au transfert à son profit du ou des pouvoirs de police spéciale avant le premier jour du douzième mois qui suit la publication de la loi.

S'agissant de la police spéciale de la délivrance des autorisations de stationnement, il convient de préciser que, outre le CGCT, l'application de cette mesure doit également s'accompagner de l'adaptation de certaines autres dispositions législatives, prévue par le présent projet de loi (modification des articles L. 3121-11 et L. 6332-2 du code des transports).

#### **3.6.2. Les autres dispositions pour l'intégration urbaine**

Pour accompagner l'intégration intercommunale, un certain nombre de compétences nouvelles doivent être ajoutées dans les dispositions législatives relatives notamment aux communautés urbaines.

Les communautés urbaines reçoivent désormais obligatoirement la compétence de création des offices du tourisme, la gestion des milieux aquatiques, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et la création et gestion de maisons de services au public.

De plus, la diminution des domaines soumis à l'intérêt communautaire permet d'accroître leur intégration. Ainsi, les politiques du logement et de l'habitat, la définition des zones d'aménagement concerté et la constitution de réserves foncières dans les communautés urbaines ne seront plus subordonnées à la définition d'un intérêt communautaire.



Le projet de loi porte une mesure de cohérence en abaissant de 450 000 habitants à 400 000 habitants le seuil démographique pour la création des communautés urbaines. Le seuil démographique de 400 000 habitants est en effet celui qui est retenu pour la création des métropoles.

Le projet de loi redéfinit les services communs en précisant que les services concernés sont des fonctions support (gestion du personnel, gestion administrative et financière, informatique, expertise juridique, expertise fonctionnelle). Il introduit l'obligation de la rédaction préalable d'une fiche précisant l'impact sur les agents de la création d'un service commun. Le principe de la mise à disposition des personnels des communes à l'EPCI à fiscalité propre gestionnaire du service commun est remplacé par celui du transfert de plein droit des agents concernés.

## **4. Titre III : DISPOSITIONS RELATIVES AUX AGENTS et AUX COMPENSATIONS FINANCIERES (articles 46 à 55)**

### **4.1. LES DISPOSITIONS RELATIVES AU TRANSFERT ET A LA MISE A DISPOSITION DES PERSONNELS (articles 46 à 54)**

#### **4.1.1. Concernant les transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités :**

##### **➤ *Diagnostic***

Les métropoles 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 III fixe les modalités de transferts des agents exerçant les compétences transférées de l'Etat aux métropoles.

##### **➤ *Objectif poursuivi***

Il convient aussi d'apporter aux agents toutes les garanties nécessaires. A cet égard, un corps 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 permet aux fonctionnaires de choisir entre le maintien de leur statut d'agent de l'Etat ou l'intégration dans la fonction publique territoriale. Les agents disposent de deux ans pour exercer ce droit d'option. 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 aussi des dispositions nouvelles par rapport à la loi du 13 août 2004, en particulier pour 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, qui conserveront ce droit en cas de transfert à la collectivité.

##### **➤ *Evaluation des impacts***

La détermination des effectifs transférés relève d'une procédure fixée par la loi (convention constatant la liste des services ou parties de services concernés ; mise en œuvre du droit à compensation financière) garantissant une évaluation contradictoirement entre l'Etat et la collectivité.

Les premières évaluations démontrent cependant que les effectifs des agents de l'Etat susceptibles d'être transférés seront plus faibles que lors des précédentes lois de décentralisation, puisque la loi ne prévoit que le transfert des grands équipements aux métropoles qui en font la demande.

#### **4.1.2. Concernant les transferts entre collectivités ou entre les collectivités et leurs groupements :**

##### **➤ *Diagnostic***

La constitution des métropoles est susceptible d'engendrer des transferts de personnels des collectivités territoriales (communes, départements, régions) vers les services des métropoles.

De plus, le projet prévoit d'accroître les compétences obligatoires des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et de développer la mutualisation des moyens entre les collectivités territoriales et leurs groupements (services communs). Il est prévu que les fonctionnaires et agents non titulaires territoriaux qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun soient transférés de plein droit à l'EPCI et non plus mis à disposition.

##### **➤ *Objectifs poursuivis***

Il est nécessaire de renforcer les garanties accordées aux agents territoriaux quant aux conditions de transferts et de réorganisation des services.

Le projet de loi prévoit dans ce cadre, sur la base des propositions du CSFPT, émanant à la fois des organisations syndicales et des employeurs et figurant dans un rapport en auto saisine remis le 20 décembre 2012 de :

1) Rendre obligatoire avant tout projet de mutualisation des services une fiche d'impact prévisionnel permettant d'évaluer les conséquences sur les conditions de travail, la santé, la sécurité des agents, ainsi que le coût de la mutualisation et sa plus-value en matière de service rendu à l'usager des mutualisations.

2) Etendre à l'ensemble des situations la garantie de maintien à titre personnel de tous les éléments quantitatifs de son dernier régime indemnitaire. Une disposition transversale rend applicable la garantie des avantages acquis à tous les cas de réorganisation.

3) Imposer aux employeurs en cas de restructuration du service, une obligation d'ouvrir une négociation locale au sein du comité technique sur l'action sociale, lorsque l'effectif de l'établissement d'accueil compte au moins 50 agents.

##### **➤ *Evaluation des impacts***

Il n'est pas possible de déterminer à ce stade les effectifs d'agents territoriaux susceptibles d'être concernés par les réorganisations qui en résulteront.

## 4.2. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES (article 55)

### 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>12</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>13</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>14</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>15</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 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.

<sup>12</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>13</sup> Par exemple, dans le cadre des transferts de la loi LRL, 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>14</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>15</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.* »

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, alors même qu'elles entraînent un accroissement de charges pour les collectivités territoriales concernées, des mesures prises par l'Etat n'imposent pas juridiquement de droit à compensation ou d'accompagnement financier :

<b>Cas</b>	<b>Absence de droit à compensation obligatoire</b>	<b>Textes de références</b>
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	Décisions du Conseil constitutionnel n°2010-56 QPC du 18 octobre 2010

	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.	(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 règlementaires 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 LRL

La dernière loi portant décentralisation de personnels de l'Etat aux collectivités territoriales (loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (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>16</sup> prenant en compte les 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 généré des effets d'aubaine pour les collectivités bénéficiaires de biens récemment rénovés (non seulement les biens étaient neufs mais de surcroît la compensation était importante) au détriment des collectivités bénéficiaires de biens amortis, qui ont reçu des compensations manifestement inférieures aux besoins (cela a 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

<sup>16</sup> Les critères objectifs peuvent être : la superficie des locaux ; l'ancienneté des locaux ; la population concernée ou son évolution.

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 ».

Dès sa première séance, la commission a adopté le principe d'une division de ses travaux en deux phases, une phase de débat général sur la problématique du transfert examiné et une seconde phase consacrée à l'examen des arrêtés interministériels constatant, pour chaque transfert, le montant des droits à compensation financière.

La CCEC a examiné la quasi-totalité des transferts prévus par la loi du 13 août 2004, qu'il s'agisse de transferts de compétences ou de services, et a fixé le montant définitif de la compensation de la plupart d'entre eux, entrés en vigueur entre 2005 et 2012.

Elle a ainsi permis de préciser la portée de la compensation pour un grand nombre de transferts, notamment les transferts de personnels. A cette fin, elle a suscité de très nombreux arbitrages du Premier ministre qui ont contribué à l'évolution de la doctrine en matière d'établissement du droit à compensation. Ces arbitrages ont :

- soit permis de définir les contours de l'évaluation de certaines charges transférées lorsque la loi était imprécise ;
- soit dérogé aux règles d'évaluation du droit à compensation à la demande de la parité élus dans un sens favorable pour les collectivités territoriales ;
- soit permis au Gouvernement d'arrêter sa position au regard des conclusions des missions d'inspection diligentées pour quelques transferts à la demande des élus de la CCEC.

La CCEC a par conséquent 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. Options retenues**

Dans ces conditions, la rédaction retenue est très largement inspirée de la loi LRL, avec quelques adaptations marginales.

Les modalités de compensation des transferts de compétence sont définies à l'article 55 du projet de loi. Comme mentionné au I de cet article, la compensation des charges résultant des transferts de compétences aux collectivités territoriales et à leurs groupements s'effectue au « coût historique », c'est-à-dire qu'elle doit être équivalente aux dépenses nettes<sup>17</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<sup>18</sup>.

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.

Le II de l'article 55 précise en outre que 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), 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.

Le III organise 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, ainsi que leur articulation avec le droit à compensation.

### **4. Evaluation des impacts et mise en œuvre**

Les transferts de charges entre l'Etat et la Métropole de Lyon ou les métropoles mentionnées à l'article L. 5217-1 du CGCT dans sa rédaction issue du projet de loi susceptibles de donner lieu à une compensation portent sur les grands équipements et infrastructures.

En effet, en application des dispositions de l'article L.3641-7 et du VI de l'article L.5217-2, l'Etat peut transférer à la Métropole de Lyon, sur sa demande, ou à la métropole qui en fait la demande la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures. Ce transfert, réalisé à titre gratuit, donne lieu à une convention.

Ces conventions de transferts de grands équipements et infrastructures devront respecter, s'agissant des modalités de compensation des charges transférées, les dispositions de l'article 55 et garantir ainsi la neutralité financière des transferts.

Ces transferts étant facultatifs et susceptibles de concerner des infrastructures et grands équipements de toute nature (ports, aérodromes, voies d'eau, ...), il n'est pas possible en l'état d'évaluer leur impact financier éventuel pour l'Etat, d'une part, et la Métropole de Lyon ou les métropoles candidates, d'autre part.

---

<sup>17</sup> Diminuées des éventuelles réductions de charges ou augmentations de ressources entraînées par le transfert.

<sup>18</sup> Exception faite des ESAT, mentionné à l'art.100, d'une durée de 3 ans.



## **5. CONDITIONS D'APPLICATION DANS LES COLLECTIVITES REGIEES PAR LES ARTICLES 73 ET 74 DE LA CONSTITUTION, EN NOUVELLE-CALEDONIE ET DANS LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES, EN JUSTIFIANT, LE CAS ECHEANT, LES ADAPTATIONS PROPOSEES ET L'ABSENCE D'APPLICATION A CERTAINES DE CES COLLECTIVITES**

### **Art. 4, conférence territoriale de l'action publique**

L'application des conditions de droit commun créerait des CTAP déséquilibrées au regard de la représentation respective de l'échelon communal et intercommunal, d'une part, et départemental et régional, d'autre part. Dans le cas de collectivité unique, celle-ci disposerait dans tous les cas de plus de la majorité des membres de la conférence.

Aussi, il paraît opportun d'adapter la composition des CTAP dans les départements et régions d'outre-mer, d'une part, en rééquilibrant le poids relatif des niveaux régional, départemental ou équivalent et, d'autre part, en adaptant les seuils démographiques à des territoires généralement moins peuplés que les régions métropolitaines.

### **Art. 37, pouvoirs de police intercommunaux**

L'article L. 5842-4 du CGCT adapte l'article L. 5211-9-2 du même code aux spécificités de la Polynésie française. Cet article écarte l'application de trois alinéas relatifs d'une part, à certaines compétences déléguées par les maires aux EPCI (accueil des gens du voyage et sécurité des manifestations culturelles et sportives), et d'autre part, au transfert de compétences aux communautés urbaines.

L'article nouveau insère de nouvelles dispositions à l'article L. 5211-9-2 qui ne nécessitent aucune nouvelle écriture pour la Polynésie française.

En effet, en Polynésie française, le CGCT applicable aux communes (article L. 2573-19) prévoit déjà que le maire est compétent pour la police de la circulation pour « les routes situées dans la commune » quelle que soit le domaine auquel appartiennent ces voies. Il n'y a donc pas besoin de modifier les dispositions spécifiques à la PF sur ce point en cas de voirie intercommunale.

En revanche, l'article 37 modifie l'architecture de l'article L. 5211-9-2. Par conséquent, il convient d'insérer un 4° à l'article afin de modifier l'article L.5842-4 et ainsi tenir compte des modifications des alinéas auxquels il renvoie, tout en maintenant la rédaction spécifique à la Polynésie française actuellement en vigueur.

### **Art. 38 , pouvoirs de police sur les aéroports de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy**

(Disposition de coordination)

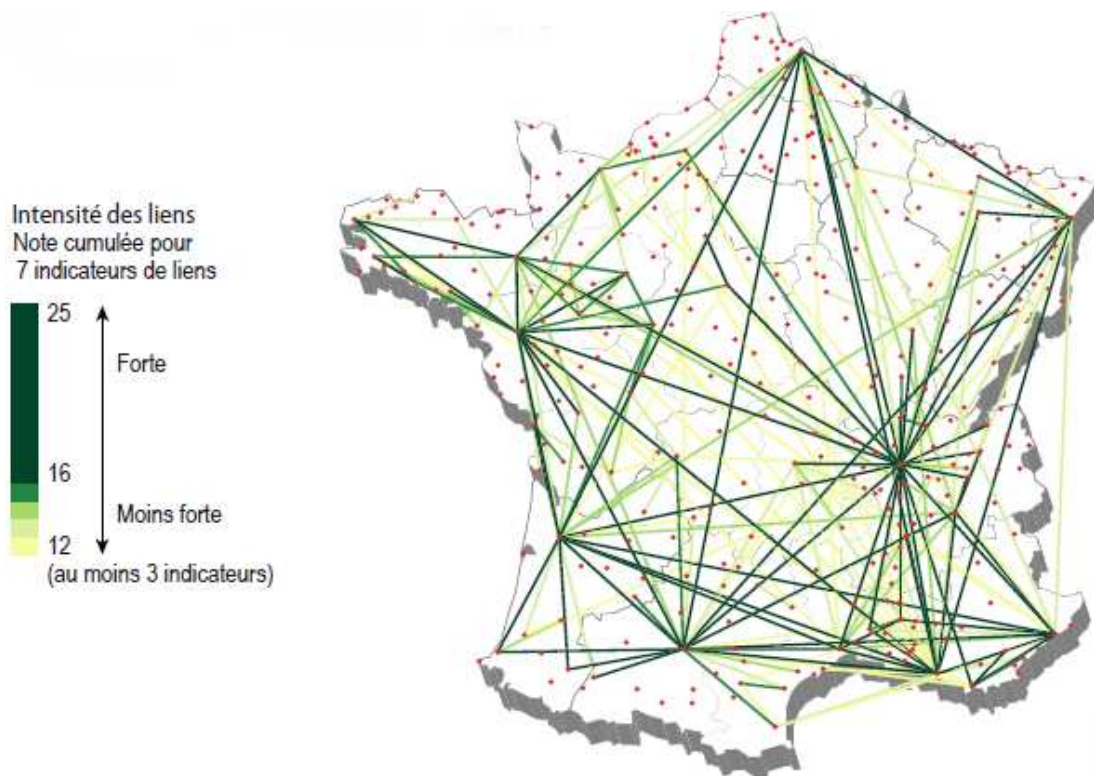
**ANNEXES à l'ETUDE d'IMPACT  
RELATIVE AU PROJET DE LOI  
de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles**

- Annexe n°1 : Création de la Métropole de Lyon (1 carte) ;
- Annexes n°2 : Création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence (1 carte, 1 tableau)
- Annexe n°3 : Métropoles (1 carte) ;
- Annexe n°4 : Etablissements publics fonciers (1 carte) ;
- Annexes n°5 : Intercommunalité (compétences des communautés urbaines)

## ANNEXE n° 1

### 3. Titre II : L’AFFIRMATION DES METROPOLES

#### 3.2. LES DISPOSITIONS SPECIFIQUES A LA METROPOLE DE LYON



Données DATAR 2012<sup>19</sup>

<sup>19</sup> *Ibid.*, les sept indicateurs identifiés par la DATAR sont : la mobilité domicile-travail, la migration résidentielle, le système grande vitesse (offre aérienne + TGV), les liens établissement(s)-siège dans les secteurs technologiquement innovants, les partenariats scientifiques européens, les liens établissement(s)-siège dans tous les secteurs et les liens résidences principales-résidences secondaires.

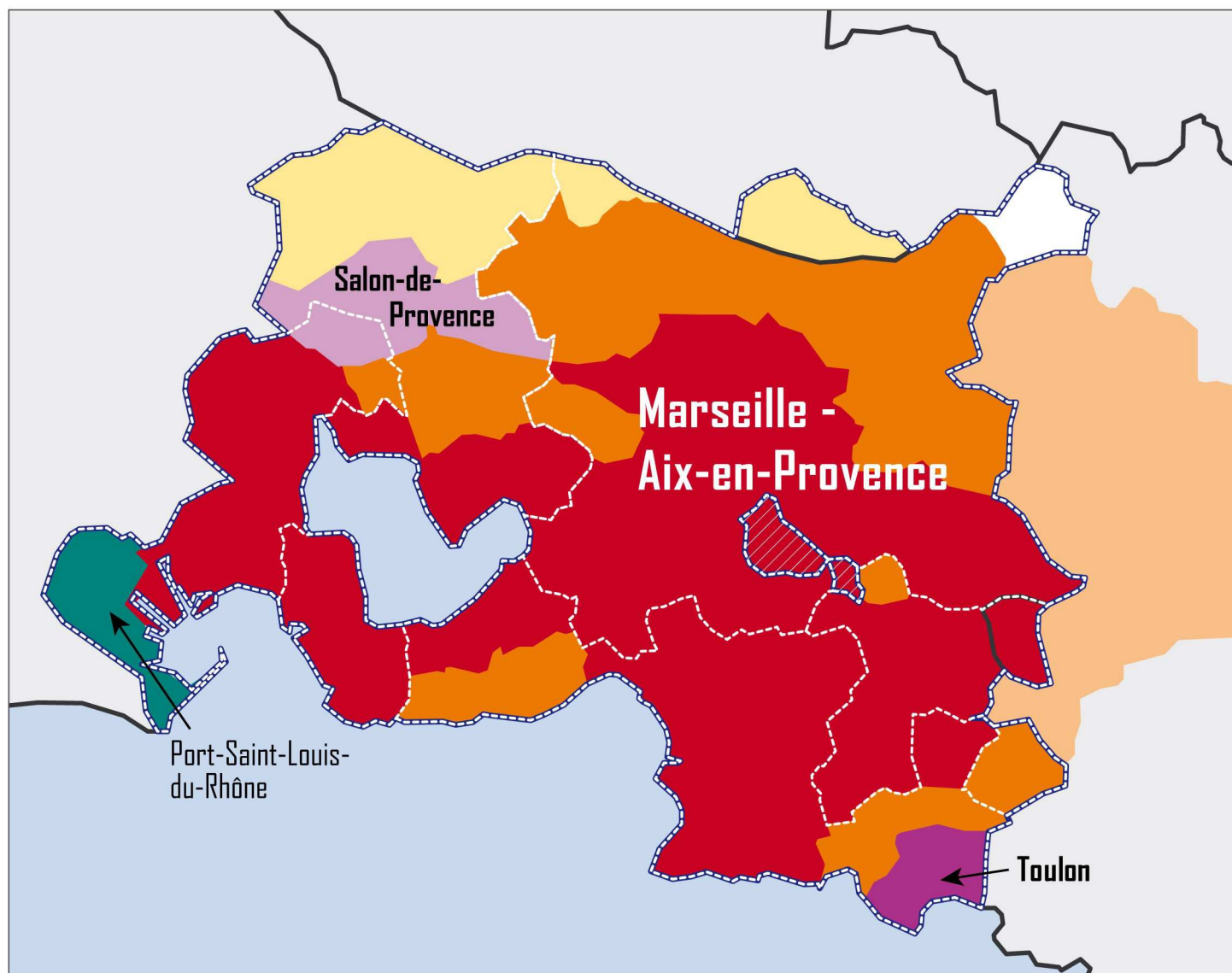
ANNEXE n°2

**3. Titre II : L’AFFIRMATION DES METROPOLES**

**3.3. : DISPOSITIONS SPECIFIQUES A LA METROPOLE D’AIX-MARSEILLE-PROVENCE**

(2 documents ci-dessous)

# Métropole d'Aix-Marseille-Provence et zonage en aires urbaines










 Métropole d'Aix-Marseille-Provence



 EPCI à fiscalité propre de la métropole d'Aix-Marseille-Provence

## Les aires d'influence des villes :

### Métropole d'Aix-Marseille-Provence

-  Communes du grand pôle de Marseille - Aix-en-Provence
-  Communes de la couronne du grand pôle de Marseille - Aix-en-Provence
-  Communes du grand pôle de Toulon (pour partie)
-  Communes du grand pôle de Salon-de-Provence
-  Communes du petit pôle de Port-Saint-Louis-du-Rhône
-  Communes multipolarisées des grandes aires urbaines (pour partie)
-  Communes isolées hors influence des pôles

### Hors métropole d'Aix-Marseille-Provence

-  Communes du grand pôle de Marseille - Aix-en-Provence hors EPCI à fiscalité propre
-  Communes de la couronne du grand pôle de Marseille - Aix-en-Provence

Sources : Ministère de l'Intérieur - DGCL / Insee  
Cartographie : DGCL - DESL, avril 2013  
© IGN - 2012 / Tous droits réservés

La CU Marseille Provence Métropole pèse pour 61 % dans la couverture du pôle de l'aire urbaine de Marseille Aix-en-Provence. La création de la Métropole de Marseille porte ce taux à 98 % compte tenu des 2 communes isolées restant dans ce pôle.

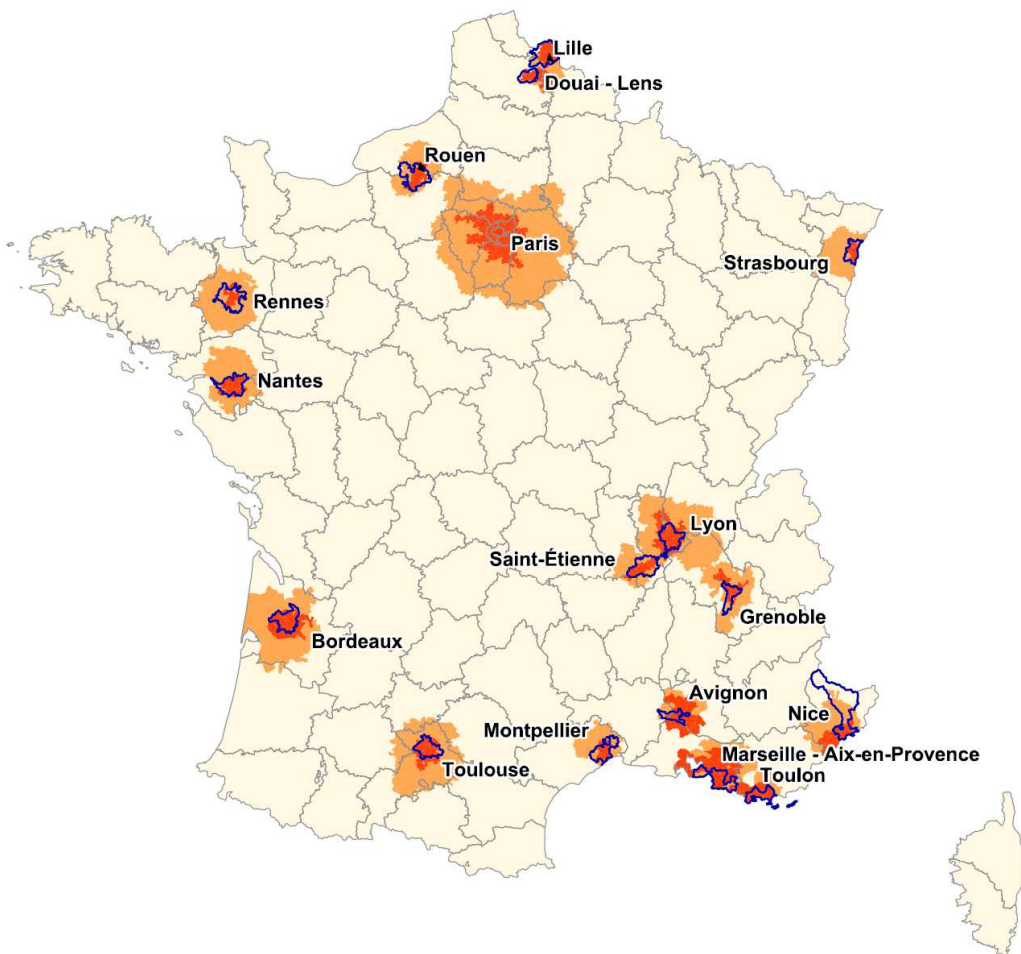
Aire	Marseille - Aix-en-Provence		Salon-de-Provence	Port-Saint-Louis-du-Rhône	Toulon	Communes multipolarisées des grandes aires urbaines	Communes isolées hors influence des pôles	Total général
	Grande aire - Pôle	Grande aire - Couronne	Grande aire - Pôle sans couronne	Petite aire - Pôle sans couronne	Grande aire - Pôle (partie)			
EPCI								
CU Marseille Provence Métropole	969 935	43 748			38 444			1 052 127
CA du Pays d'Aix-en-Provence	288 475	49 724				24 521	992	363 712
CA Salon Etang de Berre Durance	42 248	15 445	54 304			28 088		140 085
CA du Pays d'Aubagne et de l'Etoile	98 749	6 798						105 547
SAN Ouest Provence	85 136	1 366	4 349	8 748				99 599
CA du Pays de Martigues	71 346							71 346
<b>Future Métropole</b>	<b>1 555 889</b>	<b>117 081</b>	<b>58 653</b>	<b>8 748</b>	<b>38 444</b>	<b>52 609</b>	<b>992</b>	<b>1 832 416</b>
Communes isolées	24 962							24 962
CC Comté de Provence		4 933						4 933
CC du Sud Sainte Baume		33						33
CC Provence d'Argens en Verdon		6 487						6 487
CC Sainte Baume - Mont Aurélien		28 597						28 597
CC Verdon Mont Major		4 451						4 451
<b>Total général</b>	<b>1 580 851</b>	<b>161 582</b>	<b>58 653</b>	<b>8 748</b>	<b>38 444</b>	<b>52 609</b>	<b>992</b>	<b>1 901 879</b>

Remarque : La population considérée dans ce tableau (1 901 879 habitants) correspond à la population totale en vigueur au 1er janvier 2013 pour l'aire urbaine de Marseille - Aix-en-Provence et / ou pour les 6 EPCI appelés à fusionner dans le cadre de la Métropole de Marseille.

## ANNEXE n°3

### 3. Titre II : L’AFFIRMATION DES METROPOLES

#### 3.4. LA METROPOLE



- Pôle de l'aire urbaine
- Couronne de l'aire urbaine
- Contour de l'EPCI 2012

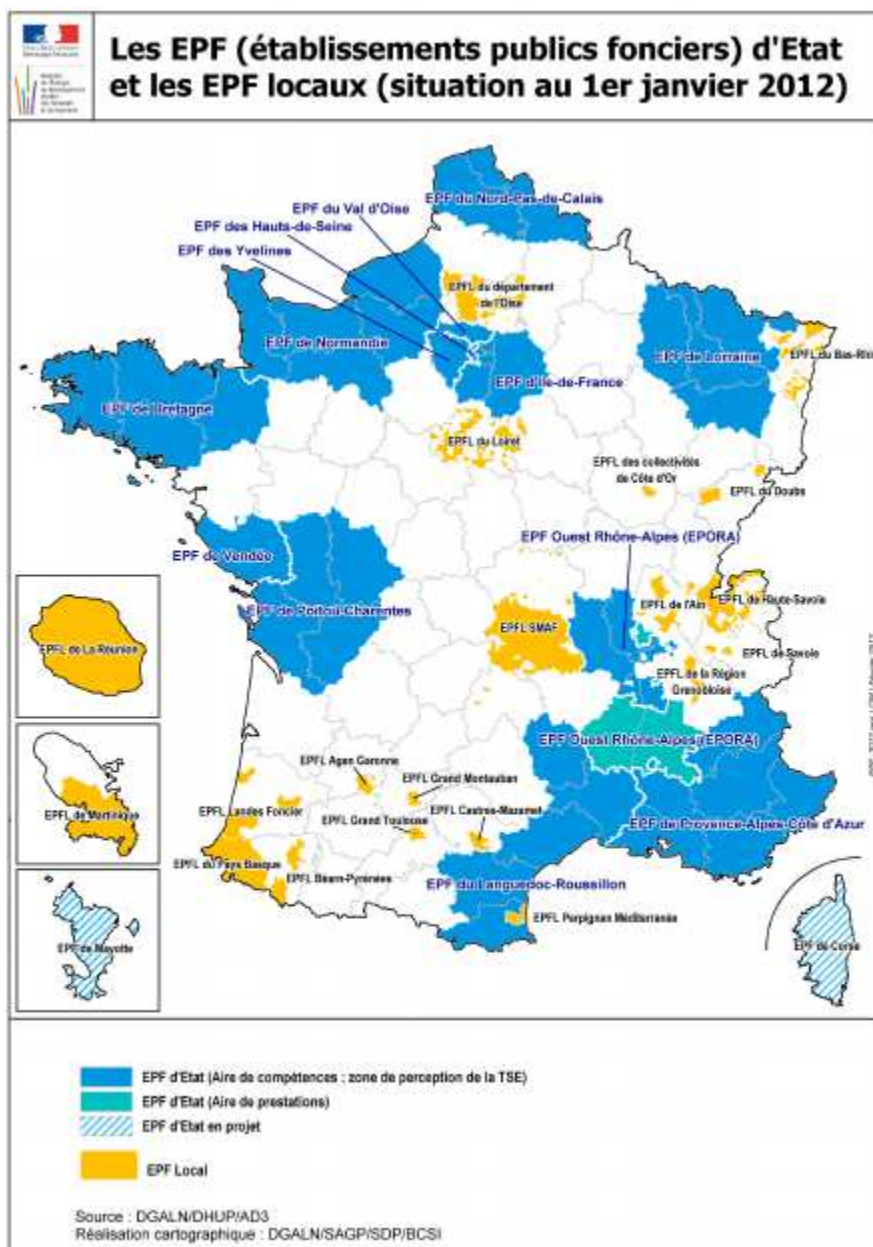
Pour ces grandes aires urbaines, le pôle de l'aire urbaine correspond à l'unité urbaine.

Source : DGCL *Grandes aires urbaines de 500 000 habitants et plus.*

## ANNEXE n°4

### 3. Titre II : L’AFFIRMATION DES METROPOLES

#### 3.5. LES ETABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS







**ANNEXE n°5**

**3. Titre II : L’AFFIRMATION DES METROPOLES**

**3.6. DISPOSITIONS DIVERSES DONT CELLES RELATIVES AUX ACTUELLES COMMUNAUTES URBAINES**

<b>Communauté urbaine</b>	
Texte actuel (L. 5215-20)	Proposition avant-projet de loi (L. 5215-20 modifié)
<b><u>6 groupes obligatoires</u></b>	<b><u>8 groupes obligatoires</u></b>
<p>1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :</p> <p>a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;</p> <p>b) Actions de développement économique ;</p> <p>c) Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;</p> <p>d) Lycées et collèges dans les conditions fixées au titre Ier du livre II et au chapitre Ier du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation ;</p> <p>2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire :</p> <p>a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire ;</p> <p>b) Organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi ; création ou aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs de stationnement ; à ce titre, elle peut organiser un service de mise à disposition de bicyclettes en libre-service ;</p> <p>c) Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ;</p> <p>3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :</p> <p>a) Programme local de l'habitat ;</p> <p>b) Politique du logement d'intérêt communautaire ; aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ;</p> <p>c) Opérations programmées d'amélioration de</p>	<p>1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :</p> <p>a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;</p> <p>b) Actions de développement économique ;</p> <p>c) Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;</p> <p>d) Lycées et collèges dans les conditions fixées au titre Ier du livre II et au chapitre Ier du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation ;</p> <p><b>e) Promotion du tourisme par la création d'office de tourisme.</b></p> <p>2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire :</p> <p>a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières <del>d'intérêt communautaire</del></p> <p>b) Organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi ; création ou aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs de stationnement ; à ce titre, elle peut organiser un service de mise à disposition de bicyclettes en libre-service ;</p> <p>c) Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ;</p> <p>3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :</p> <p>a) Programme local de l'habitat ;</p> <p>b) Politique du logement ; aides financières au logement social <del>d'intérêt communautaire</del>; actions en faveur du logement social <del>d'intérêt communautaire</del> ; action en faveur du logement des personnes défavorisées <del>par des opérations d'intérêt communautaire</del> ;</p> <p>c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, <del>lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire</del>;</p> <p>4° En matière de politique de la ville dans la communauté :</p> <p>a) Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;</p> <p>b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;</p> <p>5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :</p>

<p>l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire ;</p> <p>4° En matière de politique de la ville dans la communauté :</p> <p>a) Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;</p> <p>b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;</p> <p>5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :</p> <p>a) Assainissement et eau ;</p> <p>b) Création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires ;</p> <p>c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;</p> <p>d) Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ;</p> <p>6° En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :</p> <p>a) Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;</p> <p>b) Lutte contre la pollution de l'air ;</p> <p>c) Lutte contre les nuisances sonores ;</p> <p>d) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.</p>	<p>a) Assainissement et eau ;</p> <p>b) Création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires ;</p> <p>c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;</p> <p>d) Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ;</p> <p>6° En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :</p> <p>a) Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;</p> <p>b) Lutte contre la pollution de l'air ;</p> <p>c) Lutte contre les nuisances sonores ;</p> <p>d) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.</p> <p><b>e) Gestion des milieux aquatiques</b></p> <p><b>7° Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.</b></p> <p><b>8° Création et gestion de maisons de service au public.</b></p>
---	---

↳ **Modifications apportées par le projet de loi :**

**Les CU devront également prendre en charge la gestion milieux aquatiques, le tourisme, la compétence aires d'accueil des gens du voyage et la compétence création et gestion d'espaces mutualisés de service au public.**

**Le nombre de compétences pour lesquelles la détermination d'un intérêt communautaire est possible est réduit (groupe 2, a) et groupe 3, b) et c)**