

N° 140

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 décembre 2014

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi portant **nouvelle organisation territoriale de la République**,*

Par M. Rémy POINTEREAU,

Sénateur

---

(1) *Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, président ; MM. Guillaume Arnell, Pierre Camani, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, M. Jean-Jacques Filleul, Mme Odette Herviaux, MM. Louis Nègre, Rémy Pointereau, Charles Revet, vice-présidents ; Mme Natacha Bouchart, MM. Jean-François Longeot, Gérard Miquel, secrétaires ; MM. François Aubey, Jérôme Bignon, Mme Annick Billon, M. Jean Bizet, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Patrick Chaize, Jacques Cornano, Michel Fontaine, Alain Fouché, Benoît Huré, Mmes Geneviève Jean, Chantal Jouanno, MM. Jean-Claude Leroy, Philippe Madrelle, Didier Mandelli, Jean-François Mayet, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolay, Hervé Poher, David Rachline, Michel Raison, Jean-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville, MM. Michel Vaspart, Paul Vergès.*

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 636 (2013-2014), 150, 154 et 157 (2014-2015)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION.....	5
AVANT-PROPOS .....	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	9
I. UNE PHILOSOPHIE D'ENSEMBLE LARGEMENT CONTESTABLE .....	9
A. LE PARI AVEUGLE DU COUPLE RÉGION-INTERCOMMUNALITÉ.....	9
B. LE DÉPARTEMENT, UN MAILLON ESSENTIEL À CONSERVER.....	10
C. LA COMMUNE, GARANTE D'UNE RÉPUBLIQUE AU PLUS PRÈS DU CITOYEN .....	11
II. LE PÉRIMÈTRE DE LA SAISINE DE VOTRE COMMISSION .....	12
A. LA PLANIFICATION RÉGIONALE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	12
B. LES INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS.....	13
C. LA RATIONALISATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ.....	14
D. LES ENJEUX D'ACCESSIBILITÉ.....	14
1. <i>L'accès aux services publics et privés</i> .....	14
2. <i>La lutte contre la fracture numérique</i> .....	15
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION .....	15
A. UN SCHÉMA RÉGIONAL SANS CARACTÈRE PRESCRIPTIF .....	15
B. UN DÉBAT SUR LES TRANSPORTS ROUTIERS NON URBAINS.....	16
C. UN REFUS DU TRANSFERT DE LA VOIRIE DÉPARTEMENTALE.....	16
D. UN REFUS DU TRANSFERT PAR DÉFAUT DES PORTS AUX RÉGIONS.....	17
E. UN SEUIL MINIMAL D'INTERCOMMUNALITÉ PLUS SOUPLE .....	17
F. UNE EXTENSION DES POSSIBILITÉS DE MUTUALISATION DES INVESTISSEMENTS NUMÉRIQUES.....	17
EXAMEN DES ARTICLES .....	19
• <i>Article 5</i> (articles L. 541-1, L. 541-13, L. 541-14, L. 541-14-1, L. 541-15, L. 655-6 et L. 655-6-1 du code de l'environnement, articles L. 4424-37 et L. 4424-38 du code général des collectivités territoriales) <b>Planification régionale de la prévention et de la gestion des déchets</b> .....	19

---

• Article 6 (article L. 4251-1 et articles L. 4251-2 à L. 4251-8 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) <b>Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire</b> .....	23
• Article 7 (articles 34 et 34 ter de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 portant répartition des compétences entre les communes et articles L. 1213-1 à L. 1213-3 du code des transports) <b>Dispositions transitoires relatives aux schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire</b> .....	29
• Article 8 (articles L. 1221-2, L. 1231-6, L. 3111-1, L. 3111-2, L. 3111-7, L. 3111-9 et L. 3111-10 du code des transports, articles L. 213-11 et L. 213-12 du code de l'éducation, articles L. 3321-1, L. 3542-1 et L. 4321-1 du code général des collectivités locales, article L. 8221-6 du code du travail) <b>Compétence des régions en matière de transport routier non urbain</b> .....	30
• Article 9 (articles L. 2213-1, L. 2512-13, L. 2521-2, L. 3131-2, L. 3213-3, L. 3213-4, L. 3221-4, L. 3321-1, L. 3332-2, L. 3542-1, L. 3641-2, L. 4141-2, L. 4231-4, L. 4231-4-1, L. 4271-1 et L. 4271-2 [nouveaux], L. 4321-1, L. 4331-2, L. 4437-3, L. 5215-20, L. 5215-31, L. 5216-5, L. 5217-2 et L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales, articles L. 111-1, L. 112-3, L. 114-3, L. 116-2, L. 116-3, L. 119-1, L. 121-1, L. 122-5, L. 123-2, L. 123-3, L. 131-1, L. 131-2, L. 131-3, L. 131-4, L. 131-5, L. 131-6, L. 131-7, L. 131-8, L. 151-1, L. 151-2, L. 153-1, L. 153-2, L. 153-3 et L. 153-4 du code de la voirie routière, articles L. 110-2, L. 411-1 et L. 411-3, du code de la route, article L. 121-18 du code rural et de la pêche maritime, articles L. 131-3, L. 131-5 et L. 131-7 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) <b>Transfert de la voirie départementale aux régions</b> .....	34
• Article 10 (article L. 6311-1 du code des transports) <b>Décentralisation des aérodromes</b> .....	37
• Article 11 (articles L. 5314-1 à L. 5314-4, L. 5314-8, L. 5314-11 et L. 5723-1 du code des transports, articles L. 2321-2, L. 3321-1, L. 3542-1 et L. 4321-1 du code général des collectivités territoriales, articles L. 2122-17 et L. 2122-18 du code général de la propriété des personnes publiques, article L. 341-5 du code du tourisme) <b>Transfert des ports maritimes et intérieurs</b> .....	40
• Article 14 (article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales) <b>Rationalisation de la carte intercommunale</b> .....	46
• Article 25 (article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) <b>Schéma d'amélioration de l'accessibilité des services à la population</b> .....	48
• Article 26 (articles 27, 30 et 30-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, articles 28, 29 et 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et article 15 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) <b>Dispositions relatives aux maisons de services au public</b> .....	51
• Article 27 (articles L. 1425-1, L. 1425-2 et L. 5722-11 du code général des collectivités territoriales) <b>Lutte contre la fracture numérique</b> .....	56
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	63
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	81

---

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, réunie le mardi 2 décembre 2014, a examiné le rapport pour avis de Rémy Pointereau sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

La commission a regretté le caractère inachevé et décousu de la réforme, qui s'articule avec d'autres textes sans qu'une vision globale et cohérente ne s'en dégage. Si certaines clarifications sont bienvenues dans la répartition des compétences, la commission a cependant estimé que les principales orientations ne correspondent pas aux besoins d'un grand nombre de territoires.

Parmi les principales difficultés, elle a relevé la suppression annoncée du département, sur laquelle le Gouvernement est finalement revenu, le caractère prescriptif des nouveaux schémas de planification régionale et la hausse du seuil minimal d'intercommunalité de 5 000 à 20 000 habitants.

La commission du développement durable a adopté des amendements visant à :

- supprimer le caractère prescriptif des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire à l'article 6, afin de respecter le principe de subsidiarité et d'éviter la multiplication des normes ;

- supprimer le transfert aux régions de la voirie départementale à l'article 9, ainsi que la clause de transfert par défaut des ports départementaux aux régions à l'article 11 ; en revanche, aucun consensus ne s'est dégagé à l'article 8 en ce qui concerne le transfert de la compétence transports scolaires, nécessitant une gestion de proximité mais délicate à isoler du transport interurbain qui s'articule mieux à l'échelle régionale ;

- maintenir le seuil minimal d'intercommunalité à 5 000 habitants à l'article 14, avec la possibilité pour la commission départementale de coopération intercommunale de le relever en fonction des réalités locales ;

- étendre les possibilités ouvertes pour le financement des projets d'aménagement numérique à l'article 27.

La commission a approuvé la fusion des différents plans relatifs à la gestion des déchets, le principe du transfert des ports et des aérodromes, ainsi que l'assouplissement du cadre juridique des maisons de services au public.



---

Mesdames, Messieurs,

La crise que nous connaissons en ce moment engendre une redistribution des cartes au détriment de la population qui vit au « mauvais endroit ». Les inégalités territoriales sont une réalité dans la France d'aujourd'hui : à la métropolisation qui concentre toujours plus d'activités économiques et d'infrastructures, répond une hyper-ruralité caractérisée par l'enclavement, les doutes, les bas salaires et les services publics au rabais. Cette coupure, entre une France d'en haut et une France d'en bas, entre une France « des villes » et une France « des champs », est lourde de dangers.

Dans un monde en permanente mutation, il est essentiel d'identifier les responsabilités de chaque acteur, afin d'accroître l'efficacité de l'action publique, d'apporter une réponse appropriée aux enjeux territoriaux et d'assurer la cohésion d'ensemble. On n'en attendrait pas moins d'un projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Malheureusement, on observe un décalage profond entre les ambitions affichées et les réalisations concrètes. La réforme territoriale est menée dans une confusion et un désordre absolu. Nul ne comprend la logique de fragmentation entre la loi du 27 janvier 2014 qui crée les métropoles, le projet de loi sur la délimitation des régions dont l'adoption définitive est imminente et le présent texte. La première erreur a été de faire des redécoupages avant de réfléchir à la répartition des compétences et aux ressources affectées. On ne saisit guère plus les revirements successifs du Gouvernement, en particulier sur le sort réservé au département, alors qu'il s'agit d'enjeux majeurs, structurants pour l'avenir, nécessitant une vision claire et cohérente.

Dans ce contexte inquiétant, la commission du développement durable a examiné ce projet de loi, déposé au Sénat le 18 juin 2014 mais déjà dépassé par les annonces récentes du Premier ministre. Elle s'est saisie pour avis des articles 5 à 11, 14 et 24 à 27 qui concernent directement ses compétences en matière d'aménagement durable du territoire.

**Lors de sa réunion du 2 décembre 2014, elle a émis un avis favorable à ces articles, sous réserve d'importantes modifications proposées par son rapporteur.**



---

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. UNE PHILOSOPHIE D'ENSEMBLE LARGEMENT CONTESTABLE

L'objectif du texte est de clarifier les compétences pour renforcer l'efficacité de chaque collectivité, **en mettant fin à la clause de compétence générale**. Le Gouvernement a fait le pari aveugle de renforcer les régions et de confier l'exercice des compétences de proximité aux intercommunalités, avant d'envisager un temps, la suppression des départements à horizon 2020.

Cette solution **ne correspond pas à la réalité des besoins** ressentis sur le terrain. Des missions précises se dessinent : la commune est la **base de la démocratie de proximité et du renforcement du lien social** ; le département est le **gestionnaire de proximité** qui garantit la couverture en services publics ; la région est **l'échelon de la stratégie** qui veille à l'accessibilité du territoire en grandes infrastructures.

#### A. LE PARI AVEUGLE DU COUPLE RÉGION-INTERCOMMUNALITÉ

Alors que la commune fait l'objet d'un attachement identitaire très fort et que le département jouit d'une légitimité historique ancienne, **ni la région ni l'intercommunalité ne bénéficient du même attachement de la part de nos concitoyens**. Pourtant, le parti pris du présent projet de loi est de s'appuyer sur des régions renforcées (et en nombre restreint avec le redécoupage en cours) et des intercommunalités puissantes.

Il vise ainsi à donner aux régions **tous les leviers nécessaires pour assurer la responsabilité du développement économique** des territoires, de l'innovation et de l'internationalisation des entreprises. Il charge également la région d'**élaborer une stratégie globale** pour organiser la complémentarité des actions des collectivités, à travers deux grands schémas - l'un pour le développement économique, l'autre pour l'aménagement durable - rendus prescriptifs.

Le projet de loi vise également à **poursuivre le mouvement de regroupement de communes** via la constitution de grandes intercommunalités à horizon 2017. L'objectif affiché de ce changement d'échelle est d'**atteindre des structures d'une taille suffisante** pour offrir aux populations le niveau de services auquel celles-ci aspirent.

En parallèle, l'exposé des motifs du projet de loi annonce deux grandes évolutions à moyen terme : d'une part, la **suppression des conseils départementaux d'ici 2020**, et d'autre part, la nécessité de donner aux intercommunalités *« le moment venu leur légitimité démocratique »*. Le Gouvernement est **d'ores et déjà revenu** sur la première d'entre elles. Quant à l'**élection des présidents de communautés de communes au suffrage**

**universel**, et à terme la volonté de supprimer les maires, il s'agit là d'**un vieux rêve que l'administration parisienne s'efforce**, tous gouvernements confondus, d'imposer à nos concitoyens.

Votre rapporteur estime que le Gouvernement fait fausse route. Certes, la région est chef de file économique mais les départements mènent une grande action en ce domaine. C'est en général vers ces derniers qu'il convient de se tourner pour faciliter l'installation d'une petite entreprise, la région préférant souvent **se focaliser sur les grandes entreprises**. Il ne faut pas oublier la myriade d'artisans et de PME !

Quant aux **ressources financières** de la région, rien n'est clairement défini : elle est **la seule collectivité à ne pas avoir de base fiscale dynamique**, la part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui leur a été octroyée étant régressive et non garantie. En ce qui concerne la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la région n'en perçoit que 24% contre 27% pour l'intercommunalité et presque 50% pour le département, alors même que la région porte la responsabilité du développement économique. Le Gouvernement prétend former de grandes régions aux compétences élargies, **tout en restant muet sur les questions financières**. Comment évoquer la puissance des régions si elles n'ont pas de ressources ? La fusion de deux régions n'augmente pas leurs moyens !

En matière d'intercommunalités, le Gouvernement privilégie également une **vision technocratique**, déconnectée des réalités du terrain. Au cours de son audition, Jacques Péliissard, président de l'Association des maires de France (AMF) a parfaitement résumé le problème : ce projet de loi « *bat en brèche l'intérêt communautaire, qui consiste à s'adapter au territoire en partageant les compétences selon la géographie, la démographie, l'expérience et le niveau d'équipement de chacun. Mon intercommunalité gère par exemple les bandes de roulement, tandis que l'éclairage public et l'entretien des trottoirs est resté de la compétence communale : pour reboucher des nids de poule, il est moins coûteux d'appeler le cantonnier local que de faire intervenir des équipes de la ville-centre* ». Votre rapporteur insiste sur le fait que **l'intercommunalité doit être au service des communes**, et non l'inverse.

## **B. LE DÉPARTEMENT, UN MAILLON ESSENTIEL À CONSERVER**

D'une façon générale, il ressort de l'ensemble des débats et auditions sur ce texte, que **les conseils généraux souhaiteraient conserver certaines compétences que les régions ne semblent d'ailleurs pas demander**.

Certes, quand les territoires concernés sont pratiquement identiques, il n'y a pas de place pour les deux collectivités. Mais **en milieu rural, le département est la seule structure capable** - si on lui donne un cadre réglementaire et législatif cohérent - **de garantir les solidarités sociales et territoriales**. Votre rapporteur a longtemps imaginé que les régions et les

départements puissent fonctionner comme les communes et les communautés de communes. Il y aurait ainsi deux couples où l'instance inférieure, dotée de compétence générale, mutualiserait dans l'instance supérieure ce qu'elle ne peut faire seule. Une élection des conseillers régionaux au second degré, comme autrefois, ferait de la région une communauté de départements, ce qui éviterait les doublons.

L'architecture actuelle est certes éloignée de cette vision. Mais il faut au moins **veiller, dans les zones rurales, à ce que le département reste le garant de la cohésion sociale et des solidarités territoriales** : tout ce qui tend à subdiviser le territoire en petits morceaux suscite plus de questions que de réponses aux problèmes. De ce point de vue, **il est peu judicieux**, de la part du Gouvernement, **de laisser s'installer une forme de concurrence entre les départements et les intercommunalités** : il envisage à présent de confier la distribution de l'électricité et de l'eau potable, effectuée par les syndicats, aux départements qu'il voulait supprimer quelques mois plus tôt ! Ces revirements successifs ne sont pas de nature à clarifier la situation.

Au final, il apparaît aujourd'hui que le Gouvernement envisage de **ne conserver qu'une cinquantaine de départements en milieu rural**, et de supprimer ceux des zones urbaines denses. Cette solution de compromis n'est pas sans soulever de difficultés, à commencer par la définition d'un département rural. Malheureusement, sur cette question, une impression de flou règne encore.

### *C. LA COMMUNE, GARANTE D'UNE RÉPUBLIQUE AU PLUS PRÈS DU CITOYEN*

En ce qui concerne le bloc communal, votre rapporteur partage la **vision d'une République au plus près du terrain**. La seule réponse à la complexité croissante de notre société, c'est la proximité. Les compétences de proximité doivent rester au niveau local : il est essentiel **de remettre la commune au cœur du dispositif**. Le citoyen comprend ce qui se passe dans la commune : elle constitue la base de la République, il n'est pas possible de s'en passer.

Faire le pari de la commune **ne freine en rien la mutualisation**. Celle-ci est d'ailleurs pratiquée de longue date, avec les déchetteries, les équipements sportifs et dans de nombreux autres domaines. C'est le principe même d'une communauté de communes : il y a mutualisation mais **le maire reste le médiateur de la complexité générale**.

Il convient donc de veiller à **ne pas renforcer excessivement les intercommunalités**. En zone rurale, les élus locaux ont du mal à les appréhender. En zone périurbaine, elles ne sont parfois que des décompressions des budgets des villes-centre et leur domination politique sur les communes périphériques est une réalité.

L'intercommunalité n'est pas la réponse à tout : **associer vingt communes pauvres ne fait pas une intercommunalité riche**, contrairement à l'idée véhiculée dans ce projet de loi. Votre rapporteur refuse les fusions arbitraires : le relèvement, de 5 000 à 20 000 habitants, du seuil minimal pour la constitution d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre relève d'**une logique purement quantitative**. Les territoires sont tous différents, il est préférable de **faire confiance à l'intelligence des élus locaux** pour apprécier la pertinence de ce niveau en fonction des réalités du terrain.

## II. LE PÉRIMÈTRE DE LA SAISINE DE VOTRE COMMISSION

Votre commission s'est saisie pour avis de **onze articles** qui entrent directement dans le périmètre de ses compétences en matière d'environnement, de transports et d'aménagement du territoire.

### *A. LA PLANIFICATION RÉGIONALE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE*

L'**article 5** crée un **plan régional de prévention et de gestion des déchets**, qui a vocation à remplacer les trois schémas coexistant actuellement, à savoir le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux, le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion de déchets non dangereux, et le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus du bâtiment. L'objectif est de simplifier et de mettre en cohérence les mesures applicables en matière de prévention et de gestion des déchets, en prenant en compte, au niveau régional, chaque type de déchet, et de mieux intégrer les évolutions démographiques, techniques, et les objectifs de valorisation.

L'**article 6** crée un **schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)**. À terme, ce schéma doit remplacer les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, les schémas régionaux de l'intermodalité et les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets. Le SRADDT est conçu pour devenir le document central de planification des orientations stratégiques des régions en matière d'aménagement du territoire, de mobilité et de lutte contre le dérèglement climatique. L'article 6 confère **une valeur prescriptive à l'égard des documents d'urbanisme** (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, chartes des parcs naturels régionaux) élaborés par les communes ou leurs groupements.

L'**article 7** encadre **l'entrée en vigueur du SRADDT**. Les anciens schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi, ou pour lesquels une

---

procédure d'élaboration ou de révision a été engagée, resteront régis par la loi de 1983 jusqu'à la date fixée pour leur expiration ou jusqu'à la publication de l'arrêté préfectoral approuvant le nouveau SRADDT. L'article 7 habilite par ailleurs le Gouvernement à **légiférer par ordonnance**, dans les dix-huit mois suivant la promulgation de la loi, **afin de préciser le contenu du SRADDT, en améliorer la cohérence, en clarifier la portée et en faciliter la mise en œuvre.**

## **B. LES INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**

L'article 8 octroie aux régions la compétence pour l'ensemble des services de **transport routier non urbain**, y compris les transports scolaires, à partir de 2017. Les régions conservent toutefois la possibilité de déléguer l'organisation de ces services à des collectivités territoriales relevant d'autres catégories ou à des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

L'article 9 transfère la **propriété de la voirie départementale aux régions**, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, à l'exception des routes situées dans le périmètre d'une métropole (sauf celle du Grand Paris), qui seront transférées en pleine propriété à la métropole concernée.

L'article 10 ouvre une **possibilité pérenne de transférer, au cas par cas, les aérodromes** pour lesquels il est plus approprié de confier la compétence aux collectivités territoriales intéressées.

La logique est radicalement différente de celle retenue en 2004, où le transfert de 150 aérodromes était **une opération ponctuelle et unilatérale** de l'État. Il s'agit désormais de reconnaître aux collectivités un **droit permanent**, à partir du moment où l'aéroport n'est plus d'intérêt national ou nécessaire à des besoins militaires, à bénéficier du transfert, **sur la base du volontariat.**

Cette disposition aura pour effet de **décentraliser un nombre limité d'aéroports**, et donnera surtout une cohérence d'ensemble aux aéroports restant de la compétence de l'État.

L'article 11 met en place une **procédure de transfert de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des ports relevant du département** aux autres collectivités territoriales. Il s'agit de clarifier la répartition des compétences exercées en matière de gestion des ports décentralisés (maritimes et fluviaux) en ne retenant que deux niveaux de collectivités territoriales compétentes, à savoir la région et le bloc communal.

Environ **272 ports sont a priori concernés** par cette opération : l'étude d'impact annexée au projet de loi dénombre ainsi 40 ports dont le domaine avait été transféré en pleine propriété au département et 232 ports départementaux qui relèvent de la propriété de l'État.

### **C. LA RATIONALISATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ**

L'**article 14** vise à **constituer de grandes intercommunalités** : il propose d'accroître la taille minimale des EPCI à fiscalité propre de 5 000 à 20 000 habitants et de réduire le nombre des structures syndicales intervenant en particulier dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports.

Il propose également une **clarification des règles de révision des schémas départementaux de la coopération intercommunale (SDCI)**.

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

### **D. LES ENJEUX D'ACCESSIBILITÉ**

#### **1. L'accès aux services publics et privés**

L'**article 25** crée un **schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public** sur le territoire départemental, élaboré conjointement par l'État et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, et soumis à l'avis du conseil régional et du conseil départemental. Concrètement, il s'agit de **relancer une démarche initiée par la loi d'aménagement du territoire du 4 février 1995**, qui était restée lettre morte sur ce point, afin de répondre à l'éloignement préoccupant de certains services publics ou privés dans certaines parties du territoire.

L'**article 26** propose une **nouvelle mouture du dispositif des « maisons de services au public »**, qui vise à faciliter la mutualisation des services, qu'ils soient publics ou privés.

Il s'agit pour l'essentiel **d'adapter le droit aux faits**. En effet, les modalités d'organisation de l'offre de services mise en place depuis quelques années témoignent d'une hybridation croissante entre services relevant d'opérateurs publics et services relevant d'opérateurs privés. Ces espaces présentent des statuts et des formes d'organisation variés, selon les contextes locaux. Ils peuvent être portés par une personne publique, ou par une personne morale de droit privé (association, entreprise commerciale, etc.).

Par conséquent, l'article 26 propose un **cadre juridique assoupli** permettant de **prendre en compte la diversité des situations**, dans la perspective de l'objectif fixé par le Gouvernement, à savoir un maillage de **1 000 maisons de services au public à horizon 2017**.

## 2. La lutte contre la fracture numérique

L'**article 27** clarifie la gouvernance et la répartition des compétences d'aménagement numérique : il est désormais précisé qu'un groupement de collectivités doit **avoir bénéficié d'un transfert préalable de compétence** de ses membres pour établir et exploiter des réseaux de communications électroniques.

En outre, il facilite la participation financière des collectivités à un projet numérique porté par un syndicat mixte, en leur permettant le **versement de fonds de concours pouvant être inscrits dans la section d'investissement**, et non de fonctionnement, de leur propre budget.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

#### A. UN SCHÉMA RÉGIONAL SANS CARACTÈRE PRESCRIPTIF

**Votre commission a salué l'effort de rationalisation engagé sur la planification des politiques déchets à l'article 5 du projet de loi.** La multiplication des plans à différents échelons administratifs, avec des procédures d'élaboration et d'adoption souvent lourdes, constitue une réelle contrainte, tant pour les collectivités territoriales que pour les opérateurs économiques du secteur. L'élaboration d'un document unique au niveau régional permettra des gains en termes de mutualisation, et une meilleure prise en compte à l'échelon le plus pertinent des évolutions démographiques, techniques et des objectifs de valorisation.

Concernant le **schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire**, votre commission souscrit là aussi à la **volonté de rationalisation de la planification**. La pluralité actuelle de documents thématiques de planification au niveau régional rend difficilement lisibles les orientations stratégiques relatives aux grandes politiques d'aménagement du territoire.

**Votre commission a toutefois adopté un amendement**, à l'initiative de votre rapporteur, **supprimant l'obligation de compatibilité des SCoT, PLU et chartes de parc naturel régional avec les règles générales du fascicule du SRADDT**. A l'heure où une réflexion générale est en cours sur les moyens de réduire la quantité de normes applicables aux collectivités, aux entreprises et aux citoyens, le principe de subsidiarité devrait prévaloir dans le cadre de la réforme territoriale. Votre commission n'estime pas souhaitable que les SRADDT puissent imposer des règles territorialisées aux échelons inférieurs de collectivités. Sans modifier l'équilibre du nouveau schéma, qui pourra constituer un outil rationnel de planification en matière d'aménagement du territoire, **votre commission a donc supprimé**

**l'obligation de « compatibilité » au bénéfice d'une simple « prise en compte ».**

À l'article 7 relatif aux modalités d'entrée en vigueur du nouveau SRADDT, **votre commission a adopté un amendement**, à l'initiative de votre rapporteur, **supprimant l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance**, les modalités d'élaboration et le contenu du SRADDT étant détaillées à l'article 6.

#### ***B. UN DÉBAT SUR LES TRANSPORTS ROUTIERS NON URBAINS***

Votre rapporteur n'est **pas favorable au transfert des transports routiers non urbains à la région**. Il s'agit en effet de services de proximité, qui doivent être appréhendés comme tels. En outre, les départements ont développé une expérience certaine dans ce domaine. Le transfert de cette compétence pourrait dès lors engendrer des surcoûts de gestion, en particulier dans des régions à périmètre élargi. Il a ainsi **proposé un amendement de suppression de l'article 8**.

**La commission n'a toutefois pas adopté cet amendement**, et souligné la nécessité de **dissocier les transports scolaires des transports routiers classiques**. Elle a considéré que le transfert des transports routiers aux régions, qui sont déjà responsables du transport ferroviaire, n'est pas dénué d'intérêt, dans une perspective de complémentarité entre les modes de transports. En revanche, elle a relevé la difficulté de choisir le bon niveau d'attribution de la compétence transports scolaires. En effet, s'il paraît difficile de distinguer les transports scolaires des transports classiques, compte tenu de leur nécessaire articulation, les transports scolaires constituent une compétence de proximité, qu'il sera difficile d'exercer par les régions.

#### ***C. UN REFUS DU TRANSFERT DE LA VOIRIE DÉPARTEMENTALE***

Votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un **amendement de suppression de l'article 9**. Elle a en effet considéré que les régions ont vocation à exercer des missions stratégiques et non opérationnelles, et que la gestion de la voirie devait s'effectuer au plus près du terrain, pour permettre une réaction rapide des services concernés en cas d'intempérie ou d'accident par exemple. Elle a aussi relevé l'expertise développée par les départements dans ce domaine, depuis le début des années 1980, qu'il convient de conserver.

---

#### D. UN REFUS DU TRANSFERT PAR DÉFAUT DES PORTS AUX RÉGIONS

Votre rapporteur apprécie l'idée d'une meilleure répartition des compétences en matière de gestion des ports décentralisés, sous réserve de bien distinguer les ports ayant un *hinterland* profond, qui ont plutôt vocation à être gérés au niveau régional, de ceux qui ont au contraire un impact économique plus réduit, pouvant être transférés au bloc communal.

À son initiative, votre commission a adopté, à l'unanimité, un amendement à l'article 11, **supprimant la clause de transfert par défaut des ports aux régions, en l'absence d'une autre candidature** au 31 mars 2016. Il convient en effet de privilégier au maximum la concertation sous l'égide du préfet de région, plutôt que d'imposer systématiquement un transfert à une collectivité qui n'en voudrait pas.

#### E. UN SEUIL MINIMAL D'INTERCOMMUNALITÉ PLUS SOUPLE

Votre rapporteur considère que le seuil de 20 000 habitants proposé par le Gouvernement pour la constitution d'un EPCI à fiscalité propre ne correspond pas à la réalité du terrain. En milieu rural, il est difficile d'atteindre un ensemble de cette taille, sauf à ignorer les distances et les coûts induits. En zone urbaine en revanche, 20 000 habitants paraissent peu élevés.

Aussi, votre commission a adopté un amendement à l'article 14 visant à **maintenir inchangé le seuil minimal de 5 000 habitants et laissant la CDCI décider de l'opportunité de relever ou non ce seuil**, en fonction des réalités locales.

Votre commission a également adopté, à l'unanimité, un amendement qui, sans remettre en cause l'objectif de réduction des structures syndicales, **supprime la notion de double emploi entre les syndicats mixtes et les EPCI à fiscalité propre**. Elle lui a préféré la notion de rationalisation des compétences et des périmètres, qui ne suggère pas une concurrence stérile entre des EPCI à fiscalité propre et des grands syndicats.

#### F. UNE EXTENSION DES POSSIBILITÉS DE MUTUALISATION DES INVESTISSEMENTS NUMÉRIQUES

En matière d'aménagement numérique du territoire, votre rapporteur ne remet pas en cause les clarifications apportées par l'article 27, mais regrette simplement qu'une fois de plus, l'objectif invoqué soit la couverture en très haut débit, alors que **certains territoires ruraux n'ont pas accès au haut débit, ni même au bas débit**.

Par ailleurs, votre commission a adopté un amendement visant à **étendre à l'ensemble des collectivités territoriales et à leurs groupements la possibilité de recevoir des fonds de concours** des autres collectivités ou groupements concernés par un projet d'aménagement numérique, et non aux seuls syndicats mixtes. Il s'agit de faire en sorte qu'aucun montage ne soit privilégié, afin que les territoires puissent mettre en place le dispositif le mieux adapté à leur situation.

Ce même amendement propose également de **rallonger de dix à trente ans la durée maximale de versement des fonds de concours**, s'agissant d'investissements lourds à amortir sur de longues périodes.

---

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 5*

(articles L. 541-1, L. 541-13, L. 541-14, L. 541-14-1, L. 541-15, L. 655-6 et L. 655-6-1 du code de l'environnement, articles L. 4424-37 et L. 4424-38 du code général des collectivités territoriales)

### **Planification régionale de la prévention et de la gestion des déchets**

**Objet : cet article crée un plan régional de prévention et de gestion des déchets.**

#### **I. Le droit en vigueur**

En matière de planification de la gestion des déchets, **de nombreux plans coexistent à différents échelons administratifs.**

Depuis la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, cette planification a essentiellement pour objet de **favoriser la prévention**, c'est-à-dire de réduire la quantité et la nocivité des déchets produits, en intervenant à la fois sur les modes de production et de consommation. Cette loi a créé les premiers plans locaux concernant les déchets, plans approuvés par décret en Conseil d'État.

La loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement a désigné le préfet de département comme autorité compétente en matière de **plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés**. Cette compétence a ensuite été transférée aux conseils généraux, par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. En Ile-de-France, ce transfert s'est fait au profit du conseil régional.

En plus de cette planification relative aux déchets ménagers, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite Grenelle II, impose à chaque département d'élaborer un **plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets du bâtiment**.

Par ailleurs, conformément à la directive cadre déchets n° 2008/98/CE du 19 novembre 2008, le ministre chargé de l'environnement établit un **plan national de prévention des déchets** qui détermine les grands objectifs et les orientations de la politique des déchets en France (article L. 541-11 du code de l'environnement). Le nouveau plan déchets 2014-2020 a été publié au Journal officiel du 28 août 2014.

**Trois schémas locaux coexistent** ainsi actuellement en matière de prévention et de gestion des déchets :

- le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux (article L. 541-13 du code de l'environnement) ;
- le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion de déchets non dangereux (article L. 541-14) ;
- le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus du bâtiment (article L. 541-14-1).

En application de l'article L. 541-15 du code de l'environnement, dans les zones où ces trois plans sont applicables, les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets doivent être compatibles avec les plans.

## **II. Le texte du projet de loi**

Dans une optique de simplification et de mise en cohérence des différentes mesures de planification en matière de prévention et de gestion des déchets, **le I du présent article crée un plan unique élaboré au niveau régional.**

**L'article L. 541-13 du code de l'environnement**, auparavant relatif au plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux, prévoit désormais **le contenu du nouveau plan régional** de prévention et de gestion des déchets. Ce plan comprend :

- un état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets ;
- des projections à six et douze ans des quantités de déchets à traiter ;
- des objectifs de prévention, recyclage et valorisation des déchets, qui constituent la déclinaison adaptée au territoire des objectifs fixés au niveau national ;
- une planification à six et douze ans, notamment des installations à créer, supprimer, et faire évoluer pour atteindre les objectifs fixés.

Un décret fixe la liste des flux de déchets qui doivent faire l'objet d'une planification spécifique au sein du plan régional.

Le plan fixe une limite aux capacités annuelles d'élimination des déchets non dangereux non inertes, applicable lors toute création ou extension d'installations d'élimination des déchets.

Concernant cette élimination des déchets, le plan prévoit une ou plusieurs installations de stockage, réparties sur la zone géographique couverte par le plan.

Le plan peut prévoir la possibilité pour les producteurs et détenteurs de déchets de **déroger à la hiérarchie des modes de traitement des déchets**, définie par la directive cadre de 2008 et transposée à l'article L. 541-1 du code de l'environnement, s'ils justifient cette dérogation « *compte tenu des effets globaux sur l'environnement et la santé humaine, et des conditions techniques et économiques* ».

Sans préjudice des dispositions relatives à la sécurité civile, le plan prévoit les mesures nécessaires pour assurer la gestion des déchets « *dans des situations exceptionnelles, notamment celles susceptibles de perturber la collecte et le traitement des déchets* ».

Enfin, le plan régional tient compte des besoins des zones voisines de son périmètre d'application et des installations existant dans ces zones, afin de favoriser une prise en compte des bassins économiques et des bassins de vie.

**L'article L. 541-14**, anciennement relatif au plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion de déchets non dangereux, prévoit désormais **les modalités d'élaboration du nouveau plan régional**.

Le plan est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil régional. Une large concertation est organisée, comprenant « *des représentants des collectivités territoriales, de l'Etat, des organismes publics concernés, des organisations professionnelles concernées, des associations agréées de protection de l'environnement et des associations de défense des consommateurs agréées* ».

Le projet de plan est soumis pour avis à la conférence territoriale de l'action publique, au représentant de l'Etat dans la région, aux commissions départementales compétentes en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques des départements situés sur le territoire de la région, ainsi qu'aux conseils régionaux et généraux limitrophes. Les avis sont réputés favorables en l'absence de réponse à l'issue un délai de trois mois.

Le projet de plan est soumis à enquête publique en application des articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement. Il est ensuite approuvé par délibération du conseil régional.

**L'article L. 541-14-1**, qui portait les mesures relatives au plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus du bâtiment, **est abrogé**.

**Les 3°, 4° et 5°** du présent article comportent diverses mesures de **coordination** au sein du code de l'environnement, notamment dans les articles relatifs à Mayotte (articles L. 655-6 et L. 655-6-1).

**Le II opère deux coordinations dans le code général des collectivités territoriales** aux articles L. 4424-37 et L. 4424-38 relatifs à la collectivité territoriale de Corse. La coordination réalisée est purement

technique, dans la mesure où l'article L. 4424-37 prévoyait déjà la possibilité dérogatoire pour la collectivité territoriale de Corse de réunir les trois plans de prévention et de gestion des déchets en un seul document. Les nouveaux articles L. 541-13 et L. 541-14 du code de l'environnement n'auront donc pas d'impact en Corse.

**Le III** du présent article prévoit l'entrée en vigueur du nouveau plan régional de prévention et de gestion des déchets. Les plans régionaux doivent être approuvés dans un **déla**i de trois ans à compter de la **promulgation de la loi**. Les anciens plans départementaux et régionaux, approuvés avant la promulgation de la loi, resteront en vigueur jusqu'à la publication du nouveau plan régional de prévention et de gestion des déchets dont le périmètre d'application couvre celui de ces plans.

### **III. La position de votre commission**

Votre commission a salué l'effort de rationalisation engagé sur la planification des politiques déchets. La multiplication des plans à différents échelons administratifs, avec des procédures d'élaboration et d'adoption souvent lourdes, constitue une réelle contrainte, tant pour les collectivités territoriales que pour les opérateurs économiques du secteur.

L'élaboration d'un document unique au niveau régional permettra des gains en termes de mutualisation, et une meilleure prise en compte à l'échelon le plus pertinent des évolutions démographiques, techniques et des objectifs de valorisation.

Un projet de directive déchets est en cours de discussion au niveau européen, autour du texte présenté par la Commission européenne le 2 juillet dernier. L'adoption de cette directive d'ici à fin 2015 conduira à fixer de nouveaux objectifs ambitieux, à échéance 2030, en termes de valorisation des déchets et de réduction des quantités de déchets mis en décharge. L'atteinte de ces objectifs nécessitera pour la France de réaliser des investissements coûteux, en particulier pour rénover le parc actuel de centres de tri. Dans ce contexte, la rationalisation de la planification locale en matière de déchets va dans le sens d'investissements plus efficaces pour les collectivités territoriales.

**Votre commission est favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

---

*Article 6*

(article L. 4251-1 et articles L. 4251-2 à L. 4251-8 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

**Schéma régional d'aménagement  
et de développement durable du territoire**

**Objet : cet article crée un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.**

**I. Le droit en vigueur**

**1. Une multitude de schémas sectoriels**

De nombreux schémas existent actuellement en matière d'aménagement du territoire et de développement durable. Sans que la liste ne soit exhaustive, il est possible d'identifier les principaux schémas suivants.

*a) Planification en matière d'aménagement du territoire*

**Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)** a été créé par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. En application de son article 34, il est élaboré par la région, après avis des conseils généraux des départements concernés et du conseil économique, social et environnemental régional.

Il fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional : *« le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire définit notamment les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir au sein de la région au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturels et urbains en prenant en compte les dimensions interrégionale et transfrontalière. Il veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités territoriales, dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional ».*

Dépourvu de tout caractère contraignant, le SRADT n'est qu'un document indicatif de planification. Il n'a ainsi **aucune valeur prescriptive par rapport aux documents d'urbanisme tels que SCoT ou PLU.**

A l'heure actuelle, sur les vingt régions susceptibles de se doter d'un SRADT:

- 12 ont un SRADT finalisé : Haute-Normandie, Basse-Normandie, Bretagne, Pays-de-la-Loire, Picardie, Centre, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Limousin, Auvergne, Rhône-Alpes, Aquitaine ;

- 5 SRADT sont en cours d'élaboration ou d'actualisation : Nord Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées, Franche-Comté, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Languedoc-Roussillon;

- 3 régions n'ont pas lancé de processus d'élaboration d'un SRADT : Alsace, Lorraine et Poitou-Charentes.

*b) Planification en matière de développement durable*

De nombreux schémas planifient les politiques locales en matière de développement durable.

**Le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE)**, prévu par l'article L. 222-1 du code de l'environnement, définit les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité afin de lutter efficacement contre le réchauffement climatique et s'y adapter. Il est élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional, avec l'appui d'un comité de pilotage rassemblant les représentants de l'Etat, des établissements publics, et un comité technique réunissant l'ensemble des acteurs et parties prenantes. Il n'a pas de caractère prescriptif.

**Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE)** est élaboré conjointement par la région et par l'Etat (article L. 371-3 du code de l'environnement). Le projet de SRCE est soumis à enquête publique et transmis aux communes concernées. Il est également soumis pour avis aux départements, aux métropoles, aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération, aux communautés de communes, aux parcs naturels régionaux et aux parcs nationaux situés dans le périmètre du schéma. Les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme **doivent obligatoirement prendre en compte les prescriptions du SRCE** lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'urbanisme.

**Les chartes de parc naturel régional (PNR)** sont élaborées, en application des articles L. 333-1 à L. 333-4 du code de l'environnement, par la région, avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées et en concertation avec les partenaires intéressés. Elles sont soumises à enquête publique, approuvées par toutes les collectivités territoriales concernées puis adoptées par décret. **Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les chartes de PNR.**

---

*c) Planification en matière de transports*

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

**Le schéma régional de l'intermodalité (SRI)**, créé par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (article L. 1213-3-1 du code des transports), vise à assurer la cohérence des services de transport public et de mobilité sur le territoire régional dans l'objectif d'une complémentarité des services et des réseaux, dans le respect des compétences des autorités organisatrices de transport du territoire concerné. Il définit par ailleurs les principes guidant l'articulation entre les différents modes de déplacement et prévoit les mesures d'information des usagers sur l'offre de transports. **Le plan de déplacements urbains doit être compatible** avec le schéma régional de l'intermodalité.

Les schémas régionaux en matière d'aménagement du territoire sont ainsi particulièrement nombreux, et prennent des formes juridiques très variées. La logique d'élaboration de ces schémas est avant tout thématique et sectorielle, privant de cohérence la planification de l'aménagement du territoire au niveau régional.

## 2. Trois exceptions locales

Plusieurs territoires disposent de documents de planification spécifiques, dotés d'une portée normative forte.

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

**Le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC)** est élaboré par la collectivité territoriale de Corse (articles L. 4424-9 et suivants du code général des collectivités territoriales). Il définit la stratégie de développement durable du territoire en fixant les

objectifs de la préservation de l'environnement de l'île et de son développement économique, social, culturel et touristique. La stratégie doit garantir l'équilibre territorial et fixer les orientations fondamentales en matière de protection et de mise en valeur du territoire, de développement agricole, rural et forestier, de pêche et d'aquaculture, d'habitat, de transports, d'infrastructures et de réseaux de communication et de développement touristique.

**Le schéma d'aménagement régional (SAR)**, prévu par les articles L. 4433-7 et suivants du code général des collectivités territoriales, est l'outil de planification de l'aménagement du territoire des quatre conseils régionaux ultramarins. Il fixe les orientations en matière d'aménagement, de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Il est élaboré et adopté par le conseil régional, puis approuvé par décret en Conseil d'État. En application de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, **les documents d'urbanisme des collectivités territoriales** et de leurs groupements compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme **doivent être compatibles avec le SAR.**

## II. Le texte du projet de loi

Le présent article remplace le chapitre I<sup>er</sup> du titre V du livre II de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales, relatif au plan de la région, par un **chapitre relatif au schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire** (article L. 4251-1 et articles L. 4251-2 à L. 4251-8 nouveaux).

### 1. Contenu du SRADDT

L'objectif du projet de loi est de mettre en place un SRADT rénové qui engloberait, dans un nouveau document **à valeur prescriptive** à l'égard des documents locaux d'urbanisme, la planification stratégique, à l'échelle régionale, dans les domaines suivants : aménagement du territoire, mobilité, lutte contre la pollution de l'air, maîtrise et valorisation de l'énergie, logement, gestion des déchets.

Le SRADDT intégrera ainsi de manière obligatoire les actuels schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, les schémas régionaux de l'intermodalité, et les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets.

La possibilité est toutefois laissée ouverte pour les régions de compléter le SRADDT avec une ou plusieurs autres thématiques reprenant des documents régionaux de planification relevant de la compétence de la région et ayant un objet en lien avec l'aménagement du territoire. Localement, en fonction des accords qui pourront se dégager au sein des conseils régionaux, pourront être ajoutés à titre optionnel d'autres schémas,

---

comme les chartes de parcs naturels régionaux, les schémas régionaux d'aménagement des forêts, les schémas régionaux de développement touristique, ou encore les plans climat air énergie.

Sur la forme, le SRADDT comprend :

- un rapport de présentation comprenant les orientations générales et les objectifs ;
- un fascicule spécifique fixant les règles générales opposables correspondant aux schémas repris ;
- une cartographie de synthèse ;
- le cas échéant, d'autres chapitres thématiques reprenant des documents régionaux concernant l'aménagement du territoire et pour lesquels la région dispose d'une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation.

## 2. Elaboration du SRADDT

En application de l'article L. 4251-5 du code général des collectivités territoriales, l'élaboration du SRADDT est pilotée par le conseil régional, en concertation avec l'État, les principales collectivités territoriales concernées, leurs groupements, les chambres consulaires, et toute autre organisation souhaitée par le conseil régional sur le projet de schéma. Le projet de schéma fait l'objet de procédures d'évaluation environnementale et d'enquête publique.

Le projet de schéma élaboré est ensuite approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région. L'approbation confère sa valeur prescriptive au schéma par rapport aux documents de planification. Avant l'approbation, le préfet de région peut demander au conseil régional de modifier le projet de schéma, pour des motifs liés à la conformité aux textes législatifs et réglementaires en vigueur, à la cohérence du projet avec les politiques de l'État ou à l'existence d'un intérêt général.

## 3. Valeur juridique du SRADDT

L'article L. 4251-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que le SRADDT a une valeur prescriptive à l'égard des documents d'urbanisme (SCoT, PLU) élaborés par les communes ou leurs groupements. Ils devront être compatibles avec le fascicule comprenant les règles du schéma, et devront prendre en compte les orientations stratégiques et les objectifs régionaux. Dans la rédaction proposée par le gouvernement, **la valeur normative du SRADDT est en effet différenciée** : il n'est pas opposable de la même manière pour l'ensemble de ses dispositions.

Les orientations stratégiques et les objectifs régionaux fixées par le SRADDT ont vocation à s'inscrire dans le long terme, et sont par nature généralistes. Ils n'ont donc pas vocation à créer des obligations précises. L'article L. 4251-4 prévoit donc un rapport de « prise en compte » entre les dispositions relatives aux objectifs et orientations et les documents d'urbanisme des collectivités de niveau inférieur.

En revanche, les règles plus précises fixées dans le fascicule à chapitres thématiques s'imposent aux documents d'urbanisme dans un rapport de compatibilité. La justification avancée par le gouvernement est ici d'assurer une plus grande cohérence de l'action publique locale.

### **III. La position de votre commission**

Votre commission souscrit pleinement à la volonté de rationalisation présidant à la proposition de schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire. La pluralité actuelle de documents thématiques de planification au niveau régional rend difficilement lisibles les orientations stratégiques relatives aux grandes politiques d'aménagement du territoire. La simplification des normes applicables passe donc par une unification des sources de planification.

Votre commission a toutefois adopté un amendement, à l'initiative de votre rapporteur, supprimant l'obligation de compatibilité des SCoT, PLU et chartes de parc naturel régional avec les règles générales du fascicule du SRADDT. Au-delà du caractère peu lisible du dualisme normatif mis en place par l'article L. 4251-4, il est apparu à votre commission qu'à l'heure où une réflexion générale est en cours sur les moyens de réduire la quantité de normes applicables aux collectivités, aux entreprises et aux citoyens, le **principe de subsidiarité** devrait prévaloir dans le cadre de la réforme territoriale. Votre commission n'estime pas souhaitable que les SRADDT puissent imposer des règles territorialisées aux échelons inférieurs de collectivités. Sans modifier l'équilibre du nouveau schéma, qui pourra constituer un outil rationnel de planification en matière d'aménagement du territoire, votre commission a donc supprimé l'obligation de « compatibilité » au bénéfice d'une simple « prise en compte ».

**Votre commission est favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

---

*Article 7*

(articles 34 et 34 *ter* de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 portant répartition des compétences entre les communes et articles L. 1213-1 à L. 1213-3 du code des transports)

**Dispositions transitoires relatives aux schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire**

**Objet : cet article prévoit les dispositions transitoires nécessaires à l'élaboration et à la mise en place des nouveaux schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire.**

**I. Le texte du projet de loi**

Le présent article prévoit les modalités d'entrée en vigueur du nouveau schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), créé à l'article 6 du présent projet de loi.

**Le I** prévoit que les procédures d'élaboration ou de révision des anciens schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) engagées avant la promulgation de la présente loi se poursuivent selon les modalités fixées par l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983.

**Le II** prévoit que les SRADT approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi, ou pour lesquels une procédure d'élaboration ou de révision a été engagée, resteront régis par la loi de 1983 jusqu'à la date fixée pour leur expiration ou jusqu'à la publication de l'arrêté préfectoral approuvant le nouveau SRADDT.

En application **du III**, à la date de publication de l'arrêté approuvant le SRADDT, *« l'autorité compétente pour adopter l'un des documents de planification, de programmation ou d'orientation auxquels le schéma se substitue en prononce l'abrogation »*.

**Le IV** habilite le Gouvernement à **légiférer par ordonnance**, dans les dix-huit mois suivant la promulgation de la loi, afin de préciser le contenu du SRADDT, en améliorer la cohérence, en clarifier la portée et en faciliter la mise en œuvre.

Enfin, **le V** abroge les articles 34 et 34 *ter* de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 portant répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, relatifs aux SRADT, ainsi que les articles L. 1213-1 à L. 1213-3 du code des transports, relatifs aux schémas régionaux de l'intermodalité qui ont vocation à devenir le volet transports des nouveaux SRADDT.

## **II. La position de votre commission**

Votre commission approuve l'instauration d'un délai d'entrée en vigueur permettant la prise en compte des procédures déjà engagées de révision des précédents schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire.

Votre commission a toutefois, à l'initiative de votre rapporteur, adopté **un amendement supprimant l'habilitation à légiférer par ordonnance prévue au IV du présent article**. Les modalités d'élaboration et le contenu du nouveau SRADDT sont détaillés à l'article 6. Par ailleurs, le délai de dix-huit mois à compter de l'entrée en vigueur du présent projet de loi semble inadapté, dans la mesure où les futures grandes régions ne se mettront en place qu'à compter de janvier 2016, et ne pourront dès lors engager leur travail de planification environnementale qu'à partir de cette date.

**Votre commission est favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

### *Article 8*

(articles L. 1221-2, L. 1231-6, L. 3111-1, L. 3111-2, L. 3111-7, L. 3111-9 et L. 3111-10 du code des transports, articles L. 213-11 et L. 213-12 du code de l'éducation, articles L. 3321-1, L. 3542-1 et L. 4321-1 du code général des collectivités locales, article L. 8221-6 du code du travail)

### **Compétence des régions en matière de transport routier non urbain**

**Objet : cet article confie aux régions l'organisation de l'ensemble des services de transport routier non urbain, y compris les transports scolaires.**

## I. Le droit en vigueur

En vertu de l'article L. 3111-1 du code des transports, les départements sont chargés d'organiser les services de transport routier non urbain, qu'ils soient réguliers ou à la demande, à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national. Ces services sont assurés par les départements ou par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec eux une convention à durée déterminée. Ils sont inscrits au plan départemental établi et tenu à jour par chaque département, après avis des communes concernées.

L'article L. 3111-2 octroie aux régions la responsabilité des services de transport routier réguliers non urbains d'intérêt régional, inscrits au plan régional établi et tenu à jour par chaque région, après avis des départements et des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains.

Les transports scolaires relèvent également de la compétence des départements, en vertu de l'article L. 3111-7 du code des transports, à l'exception des transports scolaires réalisés à l'intérieur de périmètres de transports urbains existant au 1<sup>er</sup> septembre 1984, cette responsabilité étant alors exercée par l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains. Pour exercer cette compétence, chaque département consulte le conseil départemental de l'éducation nationale.

L'article L. 3111-9 autorise toutefois le département ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains à confier par convention tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à des communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves et associations familiales. L'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains peut également confier, par convention, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires au département.

L'article L. 3111-10 permet à la région et au département de participer au financement des frais de transport individuel des élèves vers les établissements scolaires dont ils ont la charge. Une convention avec le département ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports scolaires prévoit les conditions de participation de la région ou du département au financement de ces transports.

## II. Le texte du projet de loi

Le présent article transfère aux régions la compétence des départements en matière d'organisation des services de transport routier non urbains, au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les transports classiques et au 1<sup>er</sup> septembre 2017 pour les transports scolaires.

L'article L. 3111-1 du code des transports est modifié pour confier la compétence des services de transport routier non urbains aux régions. Celles-ci ont toutefois la possibilité de déléguer l'organisation de ces

**services à des collectivités territoriales relevant d'autres catégories** ou à des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.

**L'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales**

Une collectivité territoriale peut 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.

Les compétences déléguées en application de l'alinéa précédent sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante.

Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'État.

Ces services devront être inscrits au plan régional établi et tenu à jour par chaque région, après **avis de la conférence territoriale de l'action publique** prévue à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales et des régions limitrophes intéressées. Ce plan sera **mis en consultation par voie électronique**, selon les modalités prévues au II de l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

En conséquence de ce transfert de compétence aux régions, l'article L. 3111-2 du code des transports est abrogé.

**L'article L. 3111-7 du même code confie aux régions la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires.** Elles devront toujours consulter les conseils départementaux de l'éducation nationale intéressés à ce sujet.

Les articles L. 3111-8 et L. 3111-9 sont modifiés en conséquence. La région ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains pourront ainsi **confier par convention** tout ou partie de l'organisation des transports scolaires **au département**, à des communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves et associations familiales, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales. L'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains pourra confier, par convention, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à la région.

**L'article L. 3111-10**, sur la participation des départements et des régions aux frais de transport individuel des élèves vers les établissements scolaires dont ils ont la charge, est **abrogé**.

En conséquence de ces transferts de compétence :

- les articles L. 1221-2 et L. 1231-6 du code des transports sont modifiés ;

- les articles du code de l'éducation relatifs aux transports scolaires sont déplacés, du chapitre sur les compétences des départements à celui qui expose celles des régions. Les articles L. 213-11 et L. 213-12 du code de l'éducation, qui disposent que l'organisation des transports scolaires dans et en dehors de la région Ile-de-France est régie par les dispositions des articles L. 3111-7 à L. 3111-10 du code des transports, sont ainsi renumérotés pour devenir les articles L. 214-18 et L. 214-19 du code de l'éducation ;

- dans le code général des collectivités territoriales, la mention des dépenses liées à l'organisation des transports scolaires est supprimée de la liste des dépenses obligatoires des départements, figurant à l'article L. 3321-1, et ajoutée à la liste des dépenses obligatoires des régions, à l'article L. 4321-1.

Le V du présent article précise que la région bénéficiaire du transfert de compétences succède au département dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des tiers.

### III. La position de votre commission

Votre rapporteur considère que les transports scolaires et les transports routiers non urbains, aujourd'hui gérés par les départements, doivent rester dans le domaine de compétence de ceux-ci. Il s'agit en effet de services de proximité, qui doivent être appréhendés comme tels. En outre, les départements ont développé une expérience certaine dans ce domaine. Le transfert de cette compétence pourrait dès lors engendrer des surcoûts de gestion, en particulier dans des régions à périmètre élargi. C'est la raison pour laquelle il a proposé un amendement de suppression de l'article.

Cet amendement n'a toutefois pas été adopté par la commission, qui a considéré que l'exercice, par les régions, de la compétence en matière de transports routiers non urbains, n'était pas dénué d'intérêt, dans la mesure où les régions sont déjà responsables des transports ferroviaires. Ce transfert devrait ainsi permettre **d'éviter une concurrence inadaptée entre le rail et la route et favoriser la complémentarité entre les modes de transport.**

Votre commission a néanmoins souligné la difficulté d'attribuer les transports scolaires à l'une ou l'autre de ces collectivités territoriales. En effet, leur gestion est une compétence de proximité, et devrait dès lors revenir aux départements. Elle est néanmoins difficilement dissociable de la compétence exercée en matière de transports routiers non urbains, qui devrait, elle, être attribuée aux régions.

**Votre commission est favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

#### *Article 9*

(articles L. 2213-1, L. 2512-13, L. 2521-2, L. 3131-2, L. 3213-3, L. 3213-4, L. 3221-4, L. 3321-1, L. 3332-2, L. 3542-1, L. 3641-2, L. 4141-2, L. 4231-4, L. 4231-4-1, L. 4271-1 et L. 4271-2 [nouveaux], L. 4321-1, L. 4331-2, L. 4437-3, L. 5215-20, L. 5215-31, L. 5216-5, L. 5217-2 et L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales, articles L. 111-1, L. 112-3, L. 114-3, L. 116-2, L. 116-3, L. 119-1, L. 121-1, L. 122-5, L. 123-2, L. 123-3, L. 131-1, L. 131-2, L. 131-3, L. 131-4, L. 131-5, L. 131-6, L. 131-7, L. 131-8, L. 151-1, L. 151-2, L. 153-1, L. 153-2, L. 153-3 et L. 153-4 du code de la voirie routière, articles L. 110-2, L. 411-1 et L. 411-3, du code de la route, article L. 121-18 du code rural et de la pêche maritime, articles L. 131-3, L. 131-5 et L. 131-7 [nouveau] du code de la sécurité intérieure)

### **Transfert de la voirie départementale aux régions**

**Objet : cet article transfère la propriété de la voirie départementale aux régions, au 1er janvier 2017.**

#### **I. Le droit en vigueur**

Le réseau routier français est divisé en plusieurs composantes :

- le réseau national,
- le réseau départemental,
- le réseau communal.

### Taille des différentes composantes du réseau routier français

Réseaux terrestres en km au 31/12	2010	2011
<b>Routes et autoroutes</b>		
Réseau routier national	21 146	21 157
<i>dont autoroutes non concédées</i>	2 844	2 834
<i>dont autoroutes concédées</i>	8 548	8 578
Réseau routier départemental	377 769	377 857
Réseau routier communal	651 202	654 201

Source : DGITM

D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, la voirie départementale représente aujourd'hui 381 500 kilomètres de voirie (hors Mayotte). Ce réseau a récemment été augmenté par le transfert de 18 000 kilomètres de routes nationales aux départements, par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

En 2012, les dépenses engagées pour le réseau routier départemental se sont élevées à 4,3 milliards d'euros, dont 3,15 milliards pour l'investissement et 1,15 milliard pour le fonctionnement.

Les articles L. 131-1 à L. 131-8 du code de la voirie routière exposent les règles applicables à la gestion de ce réseau.

## II. Le texte du projet de loi

Le **VI du présent article** transfère aux régions, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, la **propriété des routes classées dans le domaine public routier des départements, ainsi que leurs dépendances et accessoires**. Il en est de même des infrastructures routières en cours de réalisation par les départements à la date de ce transfert.

**Les routes départementales situées dans le périmètre d'une métropole**, à l'exception de la métropole du Grand Paris, seront toutefois transférées en pleine propriété à la métropole concernée. Les routes régionales situées dans le périmètre des métropoles créées après le 1<sup>er</sup> janvier 2017 leur reviendront également.

Ces transferts s'effectueront à titre gratuit et ne donneront lieu à aucune perception d'impôts, de droits ou de taxes de quelque nature que ce soit. Ils emporteront, selon le cas, transfert aux régions ou aux métropoles des servitudes, droits et obligations correspondants, ainsi que le classement des routes transférées dans la voirie régionale ou métropolitaine. Le statut éventuel de route express ou de route à grande circulation des routes transférées sera conservé.

Les terrains acquis par les départements en vue de l'aménagement des routes transférées seront cédés, selon le cas, aux régions ou aux métropoles.

Un décret en Conseil d'État déterminera les conditions d'application de ces transferts.

En conséquence, le présent article procède aux coordinations nécessaires :

- au **I**, dans le code général des collectivités territoriales ;
- au **II**, dans le code de la voirie routière ;
- au **III**, dans le code de la route ;
- au **IV**, dans le code rural et de la pêche maritime ;
- au **V**, dans le code de la sécurité intérieure.

Ces coordinations s'effectuent à droit constant : elles transfèrent les prérogatives dont bénéficient aujourd'hui les départements pour la gestion de leur voirie aux régions. Par exemple, le produit du droit de péage des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge des départements et les autres droits de péage seront attribués aux régions.

### **III. La position de votre commission**

À l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté un amendement de suppression de cet article. Elle a en effet considéré que les régions ont vocation à exercer des missions stratégiques et non opérationnelles, et que la gestion de la voirie devait s'effectuer au plus près du terrain, pour permettre une réaction rapide des services concernés en cas d'intempérie ou d'accident par exemple. Elle a aussi relevé l'expertise développée par les départements dans ce domaine, depuis le début des années 1980, qu'il convient de conserver.

**Votre commission est défavorable à l'adoption de cet article.**

---

*Article 10*

(article L. 6311-1 du code des transports)

**Décentralisation des aérodromes**

**Objet : cet article ouvre une possibilité pérenne de transférer, au cas par cas, à des collectivités territoriales ou à leurs groupements, les aérodromes pour lesquels il est plus approprié de confier la compétence aux collectivités territoriales intéressées.**

**I. Le droit en vigueur**

Avant 2004, l'État était juridiquement responsable du développement, de l'aménagement et de l'exploitation d'environ 150 aérodromes locaux ou régionaux, alors même que le code de l'aviation civile reconnaissait de longue date la possibilité pour toute collectivité de créer un aéroport, en vue d'une ouverture à la circulation aérienne publique, sous la seule réserve de la signature d'une convention avec l'État précisant les obligations de service public s'imposant à l'aérodrome concerné.

L'article 28 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a permis le **transfert de ces 150 aérodromes au profit de collectivités territoriales ou de leurs groupements**. La circulaire n° 2005-31 du 11 mai 2005 relative à la mise en œuvre des transferts de compétences et de patrimoine a explicité le cadre juridique dans lequel s'est inscrite cette décentralisation.

Les **aérodromes d'intérêt national** et des **aérodromes utilisés pour les besoins de la défense nationale** ont cependant été explicitement écartés du champ du transfert. L'article L. 6311-1 du code des transports prévoit ainsi que « *sous réserve des dispositions particulières relatives à Aéroports de Paris et à l'aéroport de Bâle-Mulhouse, l'État est compétent pour créer, aménager et exploiter les aérodromes d'intérêt national ou international dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État ainsi que ceux nécessaires à l'exercice des missions de l'État (...)* ».

Par conséquent, le décret n° 2005-1070 du 24 août 2005 a exclu du transfert les aéroports civils d'intérêt national appartenant à l'État, à savoir :

- les aérodromes d'Aéroports de Paris ;
- l'aérodrome franco-suisse de Bâle-Mulhouse ;
- les aérodromes de Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron, Marseille-Provence, Aix-Les Milles et Marignane-Berre, Montpellier-Méditerranée, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir (et futur aérodrome de Nantes-Notre-Dame-des-Landes), Nice - Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, Strasbourg-Entzheim, Toulouse-Blagnac ;

- les aérodromes de La Réunion-Roland Garros, Martinique-Aimé-Césaire, Pointe-à-Pitre-Le-Raizet, Cayenne-Félix Eboué et Dzaoudzi-Pamandzi ;

S'ajoutent à cette liste, deux autres séries d'aérodromes :

- les aérodromes des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et de Nouvelle-Calédonie, à savoir, Wallis-Hihifo, Saint-Pierre-Pointe-Blanche, Tahiti-Faa'a, Bora-Bora, Raiatée, Rangiroa et Nouméa-La-Tontouta ;

- les aérodromes à affectation principale militaire sur lesquels existe une zone civile tels que Hyères-le Palyvestre, Lorient-Lann-Bihoué, Tours-Val de Loire et Dijon-Longvic.

Une étape supplémentaire dans la décentralisation du secteur aéroportuaire se justifie aujourd'hui au regard de la **situation paradoxale** où **le trafic de certains de ces aéroports civils appartenant à l'État est proche voire inférieur à celui d'autres aérodromes décentralisés**, avec de surcroît une **part de trafic à l'international relativement faible**. À titre d'illustration, en 2013, les aéroports nationaux de Montpellier-Méditerranée (1,4 million de passagers dont 400 000 internationaux) et Strasbourg-Entzheim (1,2 million de passagers dont 300 000 internationaux) ont un trafic inférieur à ceux de Beauvais-Tillé (4 millions de passagers dont 3,8 millions d'internationaux) et de Lille-Lesquin (1,7 million de passagers dont 600 000 internationaux) qui relèvent de la compétence de syndicats mixtes.

En outre, **certains aérodromes d'intérêt local utilisés historiquement pour les besoins militaires ont perdu ou vont perdre cette activité**. C'est le cas, par exemple, pour les aérodromes de Dijon - après le retrait programmé en juin 2014 des activités militaires -, Montpellier, Nîmes ou Strasbourg.

Ainsi, certains aéroports d'État non transférés en 2004 ont aujourd'hui davantage vocation à relever de la compétence de collectivités territoriales intéressées à leur développement.

## II. Le texte du projet de loi

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

Il prévoit que le transfert des aérodromes ne figurant pas sur cette liste ainsi que de ceux qui ne sont plus nécessaires à l'exercice des missions de l'État est **de droit**, dès lors qu'une collectivité territoriale intéressée ou un groupement de collectivités territoriales intéressées **en fait la demande**.

---

L'article exclut expressément du transfert les emprises et installations nécessaires pour les besoins de la défense nationale, de la sécurité de la circulation aérienne, de la météorologie et de la sécurité civile.

Les conditions du transfert ainsi que la procédure d'instruction et de concertation seront précisées par **décret en Conseil d'État**. Pour les éventuels cas où des **candidatures concurrentes** seraient présentées pour un même aéroport, le décret détaillera également les modalités de sélection et de désignation du bénéficiaire du transfert.

En pratique, une procédure de concertation entre les candidats sera menée par le préfet de région et celui-ci décidera *in fine* de l'attributaire, en tenant compte des caractéristiques de l'aéroport, notamment de son trafic et de sa zone de chalandise, ainsi que des enjeux économiques et d'aménagement du territoire.

Sur le plan juridique, la collectivité ou le groupement bénéficiaire du transfert succèdera à l'État dans l'ensemble des droits et obligations à l'égard des tiers, en **reprenant notamment le concessionnaire en place** sur l'aéroport. En pratique, les concessionnaires des aéroports potentiellement concernés à court et moyen termes par un transfert ont des contrats dont l'échéance est postérieure à 2020.

Par ailleurs, afin d'éviter que l'État ne se retrouve dans la situation paradoxale où il deviendrait concessionnaire d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales, le transfert d'un aéroport ne sera pas possible tant que l'État détiendra une part du capital du concessionnaire de cet aéroport. Concrètement, cela signifie qu'un aéroport exploité par une société aéroportuaire en application de l'article L. 6322-2 du code des transports ne pourra être transféré avant que l'État n'ait vendu le cas échéant ses parts du capital de la société.

D'un point de vue financier, le transfert, qui porte sur la propriété, l'aménagement et l'exploitation, se fera à **titre gratuit** pour la collectivité bénéficiaire et ne donnera lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe ou contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts, ni honoraires, à l'instar des transferts mis en œuvre par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

Les **compensations financières d'exploitation et d'investissement** qui accompagneront le transfert suivront les **règles de droit commun en matière de décentralisation**, avec notamment la réunion de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC). En l'occurrence, le droit à compensation des charges d'investissement assumées par l'État est égal à la moyenne des dépenses constatées sur une période de 5 ans précédant le transfert de compétence. Le droit à compensation des charges de fonctionnement est égal à la moyenne des dépenses sur une période de 3 ans.

### III. La position de votre commission

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

**La logique est radicalement différente de celle retenue précédemment.** En 2004, le transfert des aéroports était une opération **ponctuelle** et **unilatérale** de l'État. Il s'agit désormais de reconnaître aux collectivités un droit **permanent**, à partir du moment où l'aéroport n'est plus d'intérêt national ou nécessaire à des besoins militaires, à bénéficier du transfert, **sur la base du volontariat**.

Cette disposition aura pour effet de décentraliser un nombre limité d'aéroports, et **donnera surtout une cohérence d'ensemble aux aéroports restant de la compétence de l'État**. Ainsi, l'État gardera *in fine* la compétence des aéroports jouant un **rôle structurant pour garantir la desserte aérienne**, notamment internationale, du territoire, ceux sur lesquels sont implantées des entreprises qui représentent des **intérêts majeurs en matière économique ou stratégique**, ainsi que **ceux essentiels, dans les départements d'outre-mer, pour la continuité territoriale**.

**Votre commission est favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

#### *Article 11*

(articles L. 5314-1 à L. 5314-4, L. 5314-8, L. 5314-11 et L. 5723-1 du code des transports, articles L. 2321-2, L. 3321-1, L. 3542-1 et L. 4321-1 du code général des collectivités territoriales, articles L. 2122-17 et L. 2122-18 du code général de la propriété des personnes publiques, article L. 341-5 du code du tourisme)

### **Transfert des ports maritimes et intérieurs**

**Objet : cet article met en place une procédure de transfert de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des ports relevant du département aux autres collectivités territoriales.**

#### **I. Le droit en vigueur**

Avant la première réforme de décentralisation portuaire, tous les ports étaient placés sous la tutelle de l'État : les principaux bénéficiaient du

---

statut particulier de « port autonome » et tous les autres étaient exploités par la chambre de commerce et d'industrie (CCI) locale.

En 1983, les ports maritimes de commerce et de pêche ont été décentralisés aux départements, à l'exception de dix-sept ports dits d'intérêt national et des six ports autonomes. Dans le même temps, les ports de plaisance ont été confiés aux communes. Cependant, **cette décentralisation ne consistait qu'en une mise à disposition des surfaces et installations.**

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a complété cette démarche en prévoyant un **transfert à titre gratuit aux collectivités des dépendances du domaine public** des ports décentralisés. Cette étape supplémentaire dans la décentralisation des ports non autonomes s'effectuait **à la demande des collectivités** et sans condition de délai.

La loi du 13 août 2004 a également décentralisé les ports d'intérêt national<sup>1</sup>. À l'heure actuelle, on dénombre ainsi plus de **500 ports décentralisés**, majoritairement des ports de plaisance mais également, pour certains d'entre eux, d'importants ports de pêche ou de commerce.

La souplesse du dispositif de transfert à la demande a cependant eu pour effet de **multiplier les interlocuteurs compétents** en matière de gestion des ports :

- les **régions** sont compétentes pour créer, aménager et exploiter les **ports maritimes de commerce** ; elles sont également compétentes pour aménager et exploiter les ports maritimes de pêche qui leur sont transférés (article L. 5314-1 du code des transports) ; aux termes de l'article L. 5314-3 du code des transports, certains ports maritimes départementaux peuvent également être transférés sur demande du département aux régions ;

- les **départements** sont compétents pour créer, aménager et exploiter les **ports maritimes de pêche** ; ils sont également compétents pour aménager et exploiter les ports maritimes de commerce qui lui sont transférés (article L. 5314-2 du code des transports) ; à la demande d'une commune ou d'une communauté de communes, les départements peuvent aussi être amenés à créer, aménager et exploiter un port maritime de

---

<sup>1</sup> En réalité, elle a procédé à la décentralisation des quatorze ports restants, puisque les deux ports d'Ajaccio et de Bastia avaient été transférés à la collectivité territoriale de Corse par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, et que le port de la Rochelle avait été érigé en port autonome le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Quant aux ports autonomes, leur gouvernance a été profondément transformée par la loi n° 2008-860 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire pour les sept grands ports maritimes métropolitains (Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes St-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux et Marseille) qui traitent plus de 80 % du trafic maritime de marchandises, et par la loi n° 2012-260 du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer pour les quatre grands ports maritimes ultramarins (Degrad des Cannes, Fort-de-France, Guadeloupe et Port-Réunion), mais ils restent des établissements publics de l'État.

---

plaisance (article L. 5314-4 du code des transports) ; enfin, les départements peuvent se voir confier la gestion des ports intérieurs transférés par l'État ;

- les **communes et leurs groupements**<sup>1</sup> sont compétents pour la création, l'aménagement et l'exploitation des **ports de plaisance** (article L. 5314-4 du code des transports) ainsi que pour l'aménagement et l'exploitation des ports maritimes de commerce et de pêche qui leur ont été transférés par l'État ; ils sont également compétents pour la création, l'aménagement et l'exploitation des ports intérieurs dont ils sont devenus propriétaires à la suite d'un transfert par l'État ;

- un syndicat mixte peut à la demande d'une commune ou d'une communauté de communes, créer, aménager et exploiter un port maritime dont l'activité principale est la plaisance (alinéa 4 de l'article L. 5314-4 du code des transports).

Ainsi, **la loi du 13 août 2004 n'a pas fixé, a priori, de lien obligatoire entre la nature de l'autorité portuaire et le type d'activité**. En outre, on observe que **l'État conserve un pouvoir discrétionnaire pour désigner les collectivités bénéficiaires** du transfert de compétences. À titre d'illustration, les ports de commerce de Nice et de Toulon ont été respectivement transférés au département des Alpes-Maritimes et du Var, et non à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA).

En pratique, **la répartition des compétences entre collectivités territoriales n'est pas toujours aisée à opérer sur le terrain**, notamment en raison de la **difficulté à distinguer les ports** de commerce, de pêche et de plaisance lorsque ceux-ci comprennent différents types d'installations<sup>2</sup>.

Pour répondre aux enjeux de compétitivité économique et aux défis fonciers d'aménagement des ports décentralisés, il apparaît donc nécessaire d'en **clarifier la gouvernance**. Cette nécessaire simplification a été évoquée à de multiples reprises, notamment dans les récents rapports des sénateurs Charles Revet (2011)<sup>3</sup> et Odette Herviaux (2014)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> À noter que la création des métropoles a pour effet de transférer de plein droit à leur profit les compétences des communes qui en sont membres, en matière de création, d'aménagement et de gestion portuaires (articles L. 5712-1 et L. 5712-2 du code général des collectivités territoriales).

<sup>2</sup> Le juge administratif a ainsi estimé que les ouvrages réservés à une flottille de pêche, situés à proximité de pontons destinés à l'amarrage de navires de petite plaisance, formant un ensemble desservi par un chenal commun, constituaient un port unique affecté à la pêche et à la plaisance relevant de la compétence du département (CE, 19 avril 1989, Commune Saint-Gilles-Croix-de-Vie).

<sup>3</sup> « Les ports français : de la réforme à la relance » - Rapport d'information n° 728 (2010-2011) de M. Charles Revet, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, déposé le 6 juillet 2011.

<sup>4</sup> « Enjeux et perspectives de la décentralisation portuaire » - Rapport établi par Mme Odette Herviaux, remis au ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche le 24 juin 2014.

## II. Le texte du projet de loi

Le présent article a pour objectif de rationaliser la gestion des ports en assurant une plus grande cohérence dans la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales. La solution retenue est celle d'une **suppression de la compétence du département au 1<sup>er</sup> janvier 2017**, au profit des autres collectivités (la région et le bloc communal).

Le I de l'article détaille les modalités de désignation de la collectivité attributaire de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion d'un port appartenant au département. Une certaine souplesse est privilégiée, dans la mesure où il est souvent **difficile d'identifier un seul échelon pertinent** pour la gestion des ports.

Le mode opératoire retenu consiste à **confier cette responsabilité au cas par cas**, en laissant aux collectivités éventuellement intéressées, c'est-à-dire dans le ressort géographique desquelles est situé le port concerné, la possibilité de demander le transfert. La procédure d'appel à candidatures est la suivante :

- le département communique avant le 1er novembre 2015 au préfet de région toutes les informations permettant le transfert du port en connaissance de cause ; il transmet également ces informations, dès réception d'une demande de transfert, à la collectivité ou au groupement pétitionnaire ;

- toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales peut se porter candidat jusqu'au 31 mars 2016 : la demande peut porter seulement sur une partie du port dès lors qu'elle est individualisable, d'un seul tenant et sans enclave et que cette partition n'est pas de nature à nuire à la sécurité de la navigation ; elle est notifiée simultanément à l'État et aux autres collectivités et groupements intéressés ;

- si, pour un port déterminé, une seule candidature est présentée, la collectivité ou le groupement pétitionnaire bénéficie automatiquement du transfert ; en revanche, en cas de demandes concurrentes, **le préfet de région dispose d'un pouvoir d'arbitrage** (notamment en fonction de critères économiques) à l'issue d'une phase de concertation visant à faire émerger une candidature unique ;

- **par défaut, la région est automatiquement bénéficiaire du transfert** des ports ou parties individualisables des ports situés sur son territoire et pour lesquels aucune demande n'a été formulée au 31 mars 2016.

Le II de l'article détaille les conditions du transfert. Pour chaque port transféré, un diagnostic de l'état du port, les modalités de transfert et la date d'entrée en vigueur du transfert sont fixés par une **convention conclue entre le département et la collectivité territoriale ou le groupement bénéficiaire du transfert**, ou, à défaut de conclusion de cette convention au plus tard le 30 novembre 2016, par un arrêté du préfet de région.

La collectivité ou le groupement bénéficiaire du transfert succède au département dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des tiers<sup>1</sup>. Pour l'exercice de leurs nouvelles compétences, **les dépendances du domaine public leur sont transférées à titre gratuit.**

Dans la même optique, il a été jugé opportun de **permettre au bénéficiaire du transfert d'adhérer aux syndicats mixtes de gestion des ports existants** en lieu et place du département, par le biais d'un mécanisme de substitution-représentation.

Le III de l'article concerne la place de l'État dans cette opération. Une convention conclue entre le bénéficiaire du transfert et le préfet de région ou, à défaut de conclusion de cette convention au plus tard le 30 novembre 2016, un arrêté du préfet de région, précise les conditions dans lesquelles le bénéficiaire met gratuitement à la disposition de l'État **les installations et aménagements nécessaires au fonctionnement des services chargés de la police et de la sécurité.**

La collectivité ou le groupement bénéficiaire du transfert **bénéficie des dépendances du domaine public portuaire de l'État dans les mêmes conditions** que le département auquel elle se substitue. Elle peut également en demander ultérieurement le transfert en pleine propriété et à titre gratuit.

Le IV proroge les délégations de service public portant sur les ports transférés et arrivant à échéance avant ou dans l'année suivant le transfert jusqu'au 31 décembre 2017, sauf si le délégataire s'y oppose, afin de garantir la **sécurité juridique** des opérations.

Les paragraphes V à VIII opèrent les coordinations nécessaires dans le code des transports, le code général des collectivités territoriales, le code général de la propriété des personnes publiques et le code du tourisme.

Le paragraphe IX maintient transitoirement la compétence du département jusqu'à la date du transfert des ports, par dérogations aux nouvelles dispositions législatives codifiées par le présent article.

### **III. La position de votre commission**

Ces dispositions ont pour objet de **clarifier la répartition des compétences exercées en matière de gestion des ports décentralisés** (maritimes et fluviaux) en ne retenant que deux niveaux de collectivités

---

<sup>1</sup> Le présent projet de loi respecte le principe de neutralité financière des transferts de compétences : le V de l'article 37 prévoit que les modalités financières des transferts de charges du département à une autre collectivité (ce qui est le cas en l'espèce pour le transfert des ports) sont fixées par arrêté préfectoral après consultation de la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées. Il précise que les compensations financières allouées par le département à la collectivité bénéficiaire d'un transfert doivent être équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par le département au titre des compétences transférées. S'agissant de la dotation générale de décentralisation relative aux ports, elle restera versée aux départements, conformément aux dispositions du dernier alinéa du V de l'article 37.

---

territoriales compétentes, à savoir la région et le bloc communal. Votre rapporteur est favorable à cette démarche : il convient de bien distinguer les ports ayant un *hinterland* profond, qui ont plutôt vocation à être gérés au niveau régional, de ceux qui ont au contraire un impact économique plus réduit, pouvant être transférés au bloc communal.

Selon cette logique, le présent article met en œuvre le transfert des ports relevant du département aux autres niveaux de collectivités territoriales. Environ **272 ports sont a priori concernés** par cette opération : l'étude d'impact annexée au projet de loi dénombre 40 ports dont le domaine avait été transféré en pleine propriété au département et 232 ports départementaux qui relèvent de la propriété de l'État.

Une première estimation des compensations financières versées par les départements aux collectivités nouvellement bénéficiaires du transfert des ports départementaux peut être dressée à partir des comptes administratifs 2012 des départements : d'après l'étude d'impact, les dépenses relatives aux infrastructures fluviales, maritimes et portuaires s'élèvent à 4,85 milliards d'euros, parmi lesquels **113 millions d'euros peuvent être isolés au titre de la seule compétence « ports »**.

Votre rapporteur émet **une seule réserve sur cet article**. Elle concerne le **caractère automatique du transfert à la région en l'absence d'autre candidature** au 31 mars 2016. Il convient en effet de privilégier au maximum la concertation sous l'égide du préfet de région, plutôt que d'imposer systématiquement un transfert à une collectivité qui n'en voudrait pas. Le risque existe, par exemple, pour les petits ports de plaisance, dont les charges d'entretien risquent d'effrayer certaines communes ou intercommunalités. Il ne faudrait pas pour autant que la région en soit systématiquement l'attributaire, car il ne lui appartient pas de gérer ces petites infrastructures de proximité. Il est donc préférable de **prolonger le dialogue, que le préfet de région sera de toute façon chargé d'animer**. Pour cette raison, votre rapporteur propose d'assouplir la procédure **en supprimant la clause de transfert par défaut**.

**Votre commission est favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

### Article 14

(article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales)

#### **Rationalisation de la carte intercommunale**

**Objet : cet article propose d'accroître la taille minimale des EPCI à fiscalité propre et de clarifier les règles de révision des schémas départementaux de coopération intercommunale.**

##### **I. Le droit en vigueur**

L'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, définit le régime juridique du **schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)**

En particulier, son III énonce les orientations que doit suivre le schéma. Il est notamment fait mention, au 1°, d'**un seuil minimal pour la constitution d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, fixé à 5 000 habitants**, qui ne s'applique pas en zone de montagne. Par ailleurs, ce seuil peut être abaissé par le préfet « *pour tenir compte des caractéristiques géographiques particulières de certains espaces* ».

Parmi les autres orientations figure, au 4°, la **réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes** « *au regard en particulier de l'objectif de suppression des doubles emplois entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes* ».

Le IV détaille la procédure d'élaboration de ce schéma, conduite par le préfet, ainsi que les **modalités de sa révision**. À ce titre, il est prévu que la procédure de révision soit « *mise en œuvre au cours de l'année suivant le prochain renouvellement général des conseils municipaux, puis tous les six ans au moins à compter de la présentation du projet de schéma révisé à la commission départementale de la coopération intercommunale. Sa mise en œuvre est décidée par arrêté du représentant de l'État dans le département ou par une résolution adoptée par la commission départementale à la majorité des deux tiers de ses membres. Dans ce dernier cas, le représentant de l'État dans le département dispose d'un délai d'une année à compter de l'adoption de la résolution pour présenter à la commission départementale un projet de schéma révisé.* »

Le V prévoit une **dérogation à l'obligation de couverture intégrale par des EPCI à fiscalité propre pour les schémas des départements de Paris et de la petite couronne** (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne). La loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale, a ajouté à cette liste les îles maritimes composées d'une seule commune.

Pour ces mêmes départements de Paris et de la petite couronne, le VI prévoit notamment que, par **dérogation au principe de continuité du territoire**, « *deux communes non contiguës parce qu'elles sont séparées par un bois appartenant à une commune tierce qui n'est pas comprise dans le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent constituer entre elles, et éventuellement avec d'autres communes, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.* »

## II. Le texte du projet de loi

Le présent article propose d'accroître la taille minimale des EPCI à fiscalité propre, en relevant le seuil prévu au 1° du III de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, de 5 000 à **20 000 habitants**.

Il précise également, au 4° du III, que l'orientation vers la réduction du nombre de structures syndicales concerne en particulier les **domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports**. La référence à l'objectif de suppression des doubles emplois est également plus précise, avec la suppression de la mention « *en particulier* » et un ciblage des EPCI à **fiscalité propre**.

Les règles de révision des SDCI font l'objet d'une clarification puisqu'elles sont directement **calquées sur la procédure d'élaboration**. Ainsi, le projet de schéma révisé et l'ensemble des avis des collectivités concernées « *sont transmis pour avis à la commission départementale de la coopération intercommunale qui, à compter de cette transmission, dispose d'un délai de quatre mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable. Les propositions de modification du projet de schéma (...) adoptées par la commission départementale de la coopération intercommunale à la majorité des deux tiers de ses membres sont intégrées dans le projet de schéma.* ». La périodicité des révisions est maintenue à six ans.

En outre, cet article **supprime les régimes dérogatoires des départements de Paris et de la petite couronne** prévus aux V et VI de l'article L. 5210-1-1. Cette même disposition figurait initialement à l'article 10 du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Elle a ensuite disparu, lorsque l'Assemblée nationale a rétabli l'article 10 qui avait été intégralement supprimé par le Sénat à deux reprises, préférant dans un premier temps, concentrer les efforts d'achèvement de la carte intercommunale sur les départements de la grande couronne (Seine-et-Marne, Essonne, Yvelines et Val d'Oise).

Toutefois, ces dérogations pour Paris et la petite couronne sont désormais **rendues obsolètes par la création de la métropole du Grand Paris** prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2016 par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles : il s'agit désormais d'**une simple mesure de coordination**.

Enfin, le présent article prévoit qu'un SDCI conforme à ces nouvelles dispositions doit être obligatoirement arrêté dans chaque département, à l'exception de ceux d'Ile-de-France, **avant le 31 décembre 2015.**

### **III. La position de votre commission**

Votre rapporteur signale que **le nouveau seuil de 20 000 habitants soulève une profonde inquiétude chez les élus ruraux.** Dans ces territoires, il est en effet difficile d'atteindre un ensemble de cette taille, sauf à ignorer les distances et les coûts induits. En zone urbaine en revanche, 20 000 habitants paraissent peu élevés. Par conséquent, il a proposé à votre commission qui l'a suivi de laisser inchangé le seuil minimal de 5 000 habitants et de **s'en remettre à l'intelligence collective des élus locaux pour définir le niveau pertinent au regard des réalités territoriales de chaque département, en confiant cette mission à la CDCI** dont la portée des avis devra être clarifiée au regard du droit de veto dont dispose le préfet.

Enfin, votre rapporteur a proposé un amendement qui **supprime la notion de double emploi** entre les syndicats mixtes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, sans remettre en cause l'objectif de réduction des structures syndicales. Il s'agit simplement de privilégier un objectif de rationalisation des compétences et des périmètres, **qui ne suggère pas une concurrence stérile entre des EPCI à fiscalité propre et des grands syndicats.**

**Votre commission est favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

#### *Article 25*

(article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)

### **Schéma d'amélioration de l'accessibilité des services à la population**

**Objet : cet article crée un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental, élaboré conjointement par l'État et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, et soumis à l'avis du conseil régional et du conseil départemental.**

## I. Le droit en vigueur

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire définit, dans son article 1<sup>er</sup>, un principe « *d'égal accès au savoir et aux services publics sur l'ensemble du territoire* », précisé par l'article 2 qui confère à l'État le rôle d'assurer « *la présence et l'organisation des services publics* » dans le respect de ce principe.

L'article 28 de cette même loi évoque un **schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics** soumis, dans chaque département, à la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics (CDOMSP) créée initialement par l'article 15 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (dite loi Montagne).

Le premier alinéa de l'article 29 ajoute que l'État établit, « *pour assurer l'égal accès de tous aux services publics* », les objectifs d'aménagement du territoire que doivent prendre en compte les organismes chargés d'un service public.

En pratique, **le principe d'égal accès aux services publics s'est affaibli depuis une dizaine d'années**, marquées par une succession de restructurations et de réorganisations qui ont pu créer des inégalités territoriales préoccupantes.

Les dispositions de la loi du 4 février 1995 sont presque restées lettres mortes : les schémas de services prévus n'ont pas été actualisés et les CDOMSP ne se réunissent qu'exceptionnellement ; l'État a également insuffisamment défini les objectifs d'aménagement du territoire que doivent prendre en compte les opérateurs nationaux.

## II. Le texte du projet de loi

Le présent article crée, en rétablissant un article 26 dans la loi du 4 février 1995, un nouveau schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public, qui se substitue, **à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016**, au schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics.

Élaboré conjointement par l'État et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, il traite des **services au public** et non plus seulement des **services publics**. Cette modification sémantique traduit la volonté de traiter la question de l'accès aux services de façon globale, **sans distinction relative au statut de l'opérateur**. Elle ouvre la voie à des mutualisations plus ouvertes entre différents types de services.

Ce schéma, dont **le périmètre est celui du territoire départemental**, définit, pour une **durée de six ans**, un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services et comprend un **plan de développement de la mutualisation des services** sur l'ensemble du territoire départemental.

Sa **procédure d'élaboration** est la suivante : l'initiative appartient au préfet qui élabore le projet de schéma ; celui-ci est transmis, pour avis, aux organes délibérants des EPCI à fiscalité propre ; puis le projet, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, est ensuite soumis pour avis au conseil régional et au conseil départemental ; à l'issue des délibérations, le préfet arrête définitivement le schéma.

La **mise en œuvre des actions** programmées dans le schéma départemental fait l'objet d'une convention conclue entre le préfet, le département, les communes et groupements intéressés ainsi que les organismes publics et privés concernés.

Un décret en Conseil d'État est prévu pour définir les modalités d'application de ces dispositions, et notamment les délais au terme desquels, en l'absence d'avis donné par les organes délibérants des collectivités ou des établissements publics de coopération intercommunale consultés, leur avis est réputé donné.

L'étude d'impact annexée au projet de loi ajoute également qu'une circulaire aux préfets précisera le contenu et les modalités de réalisation d'un diagnostic préalable à l'élaboration du schéma.

### III. La position de votre commission

Le présent article vise à **relancer une dynamique de mobilisation des acteurs concernés par l'accessibilité des services au public**. Votre rapporteur n'est pas hostile à cette démarche : il espère simplement qu'elle connaîtra un meilleur succès que celle initiée par la loi d'aménagement du territoire du 4 février 1995.

L'objectif visé est louable : il s'agit de contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des populations sur l'ensemble des territoires, notamment dans les zones urbaines sensibles et dans les zones rurales les moins denses, qui souffrent aujourd'hui d'un éloignement préoccupant de certains services publics et privés.

L'impact n'est pas seulement social, mais également économique, pour ces territoires souvent en perte d'attractivité : l'articulation entre intérêts publics et privés peut ainsi **faciliter le maintien d'activités marchandes insuffisamment rentables** par elles-mêmes et permettre de conforter des emplois menacés de disparition.

En termes de coûts, l'étude d'impact évalue l'élaboration du schéma d'amélioration de l'accessibilité des services à hauteur de **100 000 euros environ** (diagnostic compris), en prenant comme référence le coût moyen de réalisation d'un schéma d'aménagement numérique (de l'ordre de 80 000 euros) ou d'un schéma de cohérence territoriale (de l'ordre de 120 000 à 150 000 euros). C'est **une charge supplémentaire pour des collectivités déjà exsangues**.

**Votre commission est favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

#### *Article 26*

(articles 27, 30 et 30-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, articles 28, 29 et 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et article 15 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne)

### **Dispositions relatives aux maisons de services au public**

**Objet : cet article assouplit le cadre juridique des « maisons de services au public » pour mieux prendre en compte la diversité des situations et l'hybridation croissante des services publics et privés qui y sont proposés.**

#### **I. Le droit en vigueur**

##### **1. Les dispositions résultant de la loi du 4 février 1995**

Le titre III de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire détaille les modalités de mise en œuvre de l'action territoriale de l'État.

L'article 28 crée, dans chaque département, une **commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics** (CDOMSP), sur le modèle de celles introduites en zone de montagne par l'article 15 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (dite loi Montagne). Cette commission formule des propositions au préfet et au président du conseil général, en vue d'améliorer l'organisation et la présence sur le territoire des services publics qui relèvent de la compétence respective de l'État ou du département. Elle est également consultée sur le schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics. En pratique, les CDOMSP ne se sont réunies qu'à de rares reprises.

L'article 29 précise, dans son I, que l'État établit « *les objectifs d'aménagement du territoire et de services rendus aux usagers que doit prendre en compte tout établissement, organisme ou entreprise chargé d'un service public dès lors qu'ils ne sont pas déjà pris en compte au titre de ses obligations de service universel* » et fixe **les conditions dans lesquelles les charges résultantes sont compensées**. Le II et le III de cet article détaillent longuement les

prérogatives du préfet dans ce domaine, notamment pour initier des concertations, assurer le suivi des projets de réorganisation des services publics, ou encore faire réaliser des études d'impact.

L'article 29-1 invite l'État et les collectivités territoriales, ainsi que les organismes chargés d'une mission de service public, à **mettre en commun leurs moyens** pour assurer l'accessibilité et la qualité des services publics sur le territoire et les rapprocher des citoyens. Ils peuvent à ce titre **créer des « maisons des services publics »** ou encore **conclure des conventions pour maintenir la présence d'un service public**, après avis de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics (CDOMSP). Cet article permet également la **mise à disposition de locaux et de personnels des collectivités territoriales au profit des maisons de services public**, dans le cadre fixé par l'article 62 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, complété par le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

## 2. Les dispositions résultant de la loi du 12 avril 2000

Le titre IV de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (DCRA) comprend diverses dispositions relatives aux maisons des services publics.

L'article 27 précise qu'elles ont vocation à réunir *« des services publics relevant de l'État ou de ses établissements publics, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public parmi lesquels figure au moins une personne morale de droit public »*, et que *« des personnes dont l'activité ne relève pas d'une mission de service public »* peuvent y participer, dans le respect des règles applicables, notamment en matière de concurrence.

L'article 27-1 permet à une personne publique de **confier par convention l'exécution d'un service public de proximité** à une personne *« dont l'activité habituelle ne relève pas d'une mission de service public »*.

L'article 28 effectue les coordinations nécessaires à l'article 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée.

L'article 29 offre la possibilité de créer des maisons de services publics **sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP)**. Il a été **abrogé** par l'article 118 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, un cadre législatif général ayant été introduit par cette même loi pour les GIP.

L'article 30 permet aux personnes morales chargées d'une mission de service public de conclure une convention pour maintenir la présence

d'un service de proximité et l'article 30-1 définit le contenu de ces conventions.

## II. Le texte du projet de loi

Le nouveau schéma d'amélioration de l'accessibilité des services à la population, introduit par l'article 25 du présent projet de loi, a pour vocation d'organiser le déploiement sur le territoire départemental d'un maillage de maisons de services au public, permettant d'assurer aux usagers un accès de proximité à une **offre partenariale de services relevant de divers opérateurs**. Dans ce contexte, le présent article adapte la rédaction de la loi DCRA du 12 avril 2000 à ces nouvelles formes d'organisation, qui **ne sont plus nécessairement portées par une personne publique**, et simplifie les procédures prévues par les textes en vigueur.

L'article 27 de la loi DCRA du 12 avril 2000 est ainsi entièrement réécrit. Destinées à améliorer « *l'accessibilité et la qualité des services, en milieu rural et urbain, pour tous les publics* », les maisons de services au public peuvent relever de l'État, d'EPCI à fiscalité propre ou d'organismes de droit privé chargés d'une mission de service public. Elles rassemblent ainsi, dans les conditions prévues par une convention cadre, des services publics et privés. Cette convention règle à la fois les modalités de fonctionnement, les conditions de financement et le statut des personnels. Il est également explicitement prévu que l'offre de services puisse être « *organisée de manière itinérante ou selon des modes d'accès dématérialisés* ». Un décret en Conseil d'État précisera les modalités de fonctionnement des maisons de services au public, notamment les éléments relatifs aux conventions de partenariat signées entre les divers organismes y participant.

Un nouvel article 27-2 est également créé : dans le cadre des maisons de services au public, les **EPCI à fiscalité propre** pourront définir des obligations de service public leur permettant, à l'issue d'une procédure d'appel d'offres, de **sélectionner un opérateur de service** auquel ils pourront verser une compensation. Enfin, les articles 30 et 30-1 sont abrogés, car redondants.

En conséquence de ce nouveau dispositif, la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est également modifiée.

L'article 28 est abrogé, au même titre que l'article 15 de la loi Montagne, ce qui **entérine la disparition des CDOMSP**.

Le I de l'article 29 est remplacé par de nouvelles dispositions. Il précise désormais que l'État établit les objectifs « *de présence territoriale, y compris de participation à des maisons de services au public, et de services rendus aux usagers* » que doit prendre en compte « *tout organisme chargé d'une mission*

*de service public et relevant de l'État ou de sa tutelle* », dès lors qu'ils ne sont pas déjà pris en compte au titre de ses obligations de service universel.

Il dispose également que l'acte par lequel ces objectifs sont fixés prévoit « *le montant et les modalités de contribution de l'organisme au financement du développement des maisons de services au public* ». Pour sécuriser le dispositif, il est enfin ajouté que si cet acte est une convention, « *un décret autorise sa signature* ».

Enfin, l'article 29-1 est intégralement réécrit. Outre une formulation plus claire et adaptée aux modifications précitées, la principale évolution concerne les **modalités de mise à disposition de personnels des collectivités territoriales**. En effet, pour permettre aux maisons de services au public de bénéficier d'une plus grande souplesse dans la gestion de ces agents, les conditions de leur mise à disposition pourront déroger, concernant les modalités de remboursement et d'exercice de l'autorité hiérarchique, au régime fixé par le décret n° 2008-580 du 8 juin 2008.

Il est également précisé que cette mise à disposition concerne les fonctionnaires ainsi que les agents non titulaires employés pour une durée indéterminée ou déterminée. Toutefois, cette opération ne pourra s'effectuer qu'avec leur accord, conformément aux dispositions de l'article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

L'entrée en vigueur de l'ensemble de ces dispositions est prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

### **III. La position de votre commission**

Cette modernisation des maisons de service au public vise, dans un contexte de forte demande sociale, à prendre en compte **deux évolutions majeures intervenues depuis le début des années 2000** : le rôle croissant des collectivités territoriales dans l'offre de services, aux côtés de l'État et des opérateurs nationaux ; le développement des formes d'accès dématérialisé à de nombreux services, qui offrent une alternative à la présence physique.

En outre, **les attentes des usagers portent aussi sur certains services privés**, qui font aujourd'hui défaut dans de nombreux territoires, comme les distributeurs automatiques de billets, les commerces alimentaires de première nécessité, les services d'aide à domicile.

Pour répondre à ces besoins croissants, le dispositif renouvelé et enrichi des maisons de services au public, vise à **favoriser la présence territoriale des services, qu'ils soient publics ou privés, en encourageant leur mutualisation** lorsque c'est possible.

**La réalité est d'ailleurs en avance sur le droit**. En effet, les modalités d'organisation de l'offre de services mises en place depuis quelques années témoignent d'une **hybridation croissante** entre services

---

relevant d'opérateurs publics et services relevant d'opérateurs privés. La mutualisation des services au sein d'espaces permettant aux usagers d'accéder à une offre élargie se développe, encouragée par diverses initiatives nationales. Ces espaces présentent des statuts et des formes d'organisation variés, selon les contextes locaux. Ils peuvent être portés par une personne publique, ou par une personne morale de droit privé (association, entreprise commerciale, etc.). Ainsi, **il s'agit simplement de créer un cadre légal plus souple** permettant l'organisation des réponses territoriales les plus adaptées aux besoins des populations, eux-mêmes hétérogènes.

Des bénéfices sont également attendus en matière de **renforcement du lien social** et de **prise en compte des situations de vulnérabilité**, notamment grâce à un meilleur accompagnement des usagers dans leur démarche, voire à une **médiation dans leurs relations avec certains opérateurs**. Les risques de fracture sociale liée au développement du numérique pourront également être réduits, les maisons de services au public étant toutes **dotées d'équipements pour effectuer des démarches en ligne, avec l'aide si nécessaire d'un agent d'accueil**.

L'impact n'est pas seulement social, mais **également économique pour certains territoires en perte d'attractivité** : l'articulation entre intérêts publics et privés peut ainsi **faciliter le maintien d'activités marchandes** insuffisamment rentables par elles-mêmes et permettre de conforter des emplois menacés de disparition.

Votre rapporteur s'interroge en revanche sur les modalités de financement de ce dispositif. A l'heure actuelle, le coût des maisons de service public, pour lequel il n'existe aucune évaluation précise, est évalué à **35 millions d'euros et très majoritairement supporté par les communes et leurs groupements**, puisque l'État n'y apporte qu'environ 3 millions d'euros. En effet, pour les Relais services publics (RSP), labellisés par l'État et subventionnés à hauteur de 10 000 euros par celui-ci (sur un coût total moyen de l'ordre de 70 000 euros), les études montrent que la part des collectivités s'élève à plus de 65 %. Elle serait encore plus élevée pour les espaces non labellisés.

De leur côté, **les opérateurs nationaux** qui participent à ces espaces (comme Pôle emploi, les opérateurs sociaux, EDF, GDF-Suez, la SNCF) **ne contribuent à leur fonctionnement qu'à hauteur de 4 % (soit environ 1,5 million d'euros au total)**, alors même que cette participation leur permet de respecter leurs objectifs de présence territoriale tout en réduisant leurs implantations de plein exercice, donc les coûts associés.

Or l'étude d'impact annexée au projet de loi précise que l'objectif de déploiement des maisons de services au public devrait conduire à en doubler le nombre, actuellement évalué à 500 (dont 300 Relais services publics), et par conséquent la charge financière, qui attendrait 70 millions d'euros à horizon 2017. En parallèle, il est précisé que l'objectif serait de **rééquilibrer**

**cette charge en réduisant à 50 % la participation des collectivités territoriales.**

La solution proposée est la **création d'un fonds national de développement des maisons de services au public**, mutualisant les contributions des opérateurs nationaux dont la **participation serait augmentée à hauteur de 17,5 millions d'euros**, la clé de répartition des 16 millions d'euros d'augmentation dépendant de leur degré de participation aux maisons des services au public. L'étude d'impact estime que cette charge supplémentaire sera **compensée par les coûts évités**, que ces opérateurs sont les seuls à pouvoir évaluer, en leur permettant de respecter leurs obligations de présence territoriale et d'accessibilité par d'autres moyens qu'une présence physique de plein exercice.

Si votre rapporteur salue la logique de ce rééquilibrage, il constate néanmoins que ce dispositif se traduira tout de même par **une augmentation inévitable des charges pesant sur les collectivités**. Quant à l'augmentation de la contribution des opérateurs, il s'interroge sur sa **compatibilité avec les efforts de maîtrise budgétaire** qui leur sont imposés, ainsi que sur la **sincérité de l'hypothèse des « coûts évités »** qui ne repose sur aucune analyse chiffrée.

**Votre commission est favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

#### *Article 27*

(articles L. 1425-1, L. 1425-2 et L. 5722-11  
du code général des collectivités territoriales)

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

**Objet : cet article clarifie les compétences et les modalités de financement pour les projets d'aménagement numérique.**

#### **I. Le droit en vigueur**

L'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa rédaction issue de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN), donne une **compétence facultative à l'ensemble des collectivités territoriales ainsi qu'à leurs groupements** pour établir et exploiter « des réseaux de communications

---

*électroniques au sens du 3° et du 15° de l'article L. 32 du code des postes et communications électroniques ».*

Cette compétence est large puisque les réseaux de communications électroniques, tels que définis par l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, désignent toute infrastructure de transport ou de diffusion de signaux électromagnétiques, destinée à assurer au public la fourniture de services de communications électroniques. Il s'agit, entre autres, des réseaux satellitaires, des réseaux permettant l'accès à l'Internet haut ou très haut débit ou encore des réseaux destinés à la diffusion de services audiovisuels par câble.

Toutefois, cette possibilité d'agir en tant qu'opérateur de télécommunication est limitée, l'intervention des collectivités étant conditionnée au constat d'une **carence de l'initiative privée** et au respect d'un **principe de cohérence** des réseaux d'initiative publique. À ce titre, les collectivités territoriales doivent déclarer leurs projets de réseaux d'initiative publique à l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) au moins deux mois avant leur mise en œuvre effective<sup>1</sup>.

Il n'en reste pas moins que **cette situation de compétence concurrente entre les collectivités territoriales et leurs groupements pose un problème de cohérence et de lisibilité de l'action publique.**

Quant à l'article L. 1425-2 du CGCT, créé par l'article 23 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, il prévoit que les départements, les régions ou les syndicats créés à cet effet peuvent, à l'initiative des collectivités territoriales, **élaborer des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique** (SDTAN). Ces schémas recensent les infrastructures existantes, présentent une stratégie de développement de ces réseaux et favorisent la cohérence des initiatives publiques ainsi que leur bonne articulation avec l'investissement privé. Ils ont une **valeur indicative**.

Cet article a été complété par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM), dont l'article 2 a **renforcé le caractère régional des schémas numériques**. Désormais, dès que le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) comprend un volet numérique, celui-ci **se substitue au SDTAN**. En outre,

---

<sup>1</sup> D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, au mois de septembre 2013, l'ARCEP a recensé 400 projets de collectivités ayant fait l'objet d'une déclaration officielle sur la base de l'article L. 1425-1 du CGCT. Sur ces 400 projets, 383 sont, à l'heure actuelle, en cours ou achevés. Parmi ces 383 projets, la part la plus importante revient aux structures intercommunales qui représentent 41,2% des projets, suivies par les initiatives communales à 30,6 % puis par les initiatives départementales (conseil général ou syndicat mixte piloté par le conseil général) et régionales qui représentent respectivement 23,5% et 4,7% des déclarations. Les projets de grande envergure, c'est-à-dire de plus de 30 000 habitants, correspondent à 43% des projets en cours ou achevés (soit 165 projets).

lorsque le territoire d'une région est couvert par plusieurs SDTAN, **l'ensemble des acteurs doivent s'associer** pour réaliser un schéma numérique régional.

## II. Le texte du projet de loi

### 1. Une clarification dans la gouvernance et la répartition des compétences d'aménagement numérique

Afin de clarifier le droit existant, l'article L. 1425-1 du CGCT est modifié : il est désormais précisé qu'un groupement de collectivités doit avoir bénéficié d'un **transfert préalable de compétence** de ses membres pour établir et exploiter des réseaux de communications électroniques.

En outre, la **portée du principe de cohérence** des réseaux d'initiative publique est davantage détaillée : il s'agit d'éviter les déploiements de réseaux isolés et concurrents sur un même territoire par plusieurs niveaux de collectivités. L'enjeu est de garantir la bonne articulation des projets et des différents acteurs, permettant de favoriser les synergies et de générer des économies d'échelle.

Un **mécanisme de souplesse** est également introduit permettant aux **syndicats mixtes ouverts** de se voir déléguer la compétence pour tout ou partie d'un ou de plusieurs réseaux de communications électroniques, dans les conditions de droit commun définies à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales. Cette disposition permet de favoriser, en matière d'aménagement numérique, l'échelon supra-départemental, en facilitant l'adhésion de communes qui souhaiteraient conserver la gestion de leurs réseaux de première génération.

Enfin, pour simplifier l'articulation entre le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) et le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), il est prévu, au quatrième alinéa de l'article L. 1425-2 du CGCT, que **le SDTAN puisse être directement inséré dans le SRADDT** lorsqu'il couvre l'intégralité du périmètre régional.

### 2. Une facilitation de la participation financière des collectivités à un projet numérique porté par un syndicat mixte

Un nouvel article L. 5722-11 est inséré au sein du chapitre II (« *Dispositions financières* ») du titre II (« *Syndicat mixte associant des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public* ») du livre VII (« *Syndicat mixte* ») de la cinquième partie (« *La coopération locale* ») du CGCT.

Celui-ci autorise les collectivités territoriales et autres personnes morales de droit public membres d'un syndicat mixte ouvert compétent pour

---

l'établissement d'un réseau de communications électroniques, à **lui verser des fonds de concours**<sup>1</sup>, pour une durée de dix ans à compter de la promulgation de la présente loi, après accord à la majorité simple du comité syndical et des organes délibérants des personnes morales concernées. L'objectif est de permettre **l'inscription de leurs contributions dans la section d'investissement** de leur propre budget.

En effet, en l'état actuel du droit, les membres d'un syndicat mixte compétent en matière d'établissement d'un réseau de communication électronique, ne peuvent financer ce dernier qu'au moyen de contributions **inscrites en section de fonctionnement** de leur budget, puisque le syndicat mixte ne peut percevoir de fonds de concours de ses membres pour financer ses investissements, **en vertu du principe de spécialité et d'exclusivité régissant les établissements publics de coopération locale**. Cette contrainte, s'agissant d'investissements de long terme dans le déploiement de réseaux numériques, n'est pas de nature à favoriser la participation financière des collectivités territoriales, puisqu'elle les **empêche d'amortir leurs subventions et, surtout, de les financer par l'emprunt**.

**Le législateur avait cependant déjà ouvert la voie dans un certain nombre de domaines**, puisque le versement de fonds de concours entre un syndicat mixte et les collectivités membres est autorisé pour les syndicats mixtes exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité ou ayant bénéficié de transferts de compétence en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des ports non autonomes relevant de l'État.

### III. La position de votre commission

Compte tenu de l'enjeu que représente le déploiement du très haut débit pour la compétitivité, le développement économique des territoires et la relance de l'industrie, le Gouvernement avait lancé, en juin 2010, le **programme national très haut débit** qui s'appuie sur le **Fonds national pour la société numérique (FSN)**, prolongé par la nouvelle majorité en février 2013, dans le cadre du **plan « France Très Haut Débit »**. Celui-ci encourage le déploiement de réseaux très haut débit de grande envergure (au moins départementale) par les collectivités territoriales **en bonifiant le soutien financier de l'État via le FSN**.

Au 30 avril 2014, 54 collectivités ou groupements de collectivités avaient déposé un projet de déploiement très haut débit représentant 66 départements, pour une demande totale de financement FSN d'environ

---

<sup>1</sup> Afin de prévenir toute dérive, il est explicitement précisé que le montant des fonds de concours versés ne peut excéder le montant des investissements à réaliser, déduction faite de l'autofinancement et des subventions perçues.

1,9 milliard d'euros. Ces 54 projets représentent un investissement public hors FSN d'environ 3,3 milliards d'euros<sup>1</sup>.

Le présent article **contribue ainsi à la dynamique engagée par les Gouvernements successifs**. Il facilite le déploiement des projets dont l'exploitation et la commercialisation ont lieu à une échelle supra-départementale, qui présentent moins de risques et permettent des gains d'efficacité.

Pour autant, il **ne bouleverse pas le dispositif en place**, puisqu'il **maintient la compétence partagée** entre les communes, les départements et les régions<sup>2</sup> : il permet de **conserver l'existant et les expériences réussies**, afin d'atteindre, dans les meilleures conditions, **l'objectif d'une couverture totale du territoire en réseaux très haut débit d'ici 2022**, fixé dans le plan « France Très Haut Débit ».

Enfin, la possibilité ouverte de soutenir les syndicats mixtes par un fonds de concours, devrait permettre aux collectivités de s'engager rapidement dans le développement des réseaux de nouvelle génération. En effet, dans son rapport de décembre 2013<sup>3</sup>, l'ARCEP a **évalué l'investissement futur dans le déploiement des réseaux très haut débit à 15,5 milliards d'euros**, sur la base des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN) couvrant 98 départements. Sur ce total de 15,5 milliards d'euros, 3,1 milliards d'euros doivent être apportés par les porteurs de projets, en application de la règle des 20 % de la participation minimale du maître d'ouvrage. Le Gouvernement s'est également engagé à soutenir les projets des collectivités à hauteur de 3 milliards d'euros. Ainsi, **ces fonds de concours pourraient venir contribuer à financer les 9,4 milliards d'euros restants**.

À noter, l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) s'est déclarée favorable à ces dispositions, dans un avis rendu le 29 avril 2014.

Au final, votre rapporteur ne conteste pas le fondement de cet article qui apporte des clarifications souhaitables en matière d'aménagement numérique du territoire. Il regrette simplement qu'une fois de plus, l'objectif invoqué soit la couverture en très haut débit, **alors que certains territoires ruraux n'ont pas accès au haut débit, ni même au bas débit**.

---

<sup>1</sup> En parallèle, l'État a engagé 98 millions d'euros entre 2007 et 2011 en matière de technologies de l'information et de la communication au titre du fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

<sup>2</sup> En outre, le maintien d'une compétence facultative n'implique pas de prévoir de compensation financière au titre de l'article 72-2 de la Constitution qui dispose que « toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. ».

<sup>3</sup> « L'intervention des collectivités territoriales dans le secteur des communications électroniques » - Compte rendu des travaux du groupe d'échange entre l'ARCEP, les collectivités territoriales et les opérateurs (GRACO) - Décembre 2013

---

En ce qui concerne le dispositif proposé, votre rapporteur propose **d'étendre à l'ensemble des collectivités territoriales et à leurs groupements la possibilité de recevoir des fonds de concours** des autres collectivités ou groupements concernés par un projet d'aménagement numérique, et non aux seuls syndicats mixtes. Il s'agit de **faire en sorte qu'aucun montage ne soit privilégié**, afin que les territoires puissent mettre en place le dispositif le mieux adapté à leur situation.

Il propose également de **rallonger de dix à trente ans la durée maximale de versement des fonds de concours**, s'agissant d'investissements lourds à amortir sur de longues périodes.

Enfin pour sécuriser certains montages existants, il souhaite **introduire une référence explicite à la compétence générale d'aménagement du territoire** pour justifier le financement des investissements par des fonds de concours. Cela correspond par exemple à la situation de la région Auvergne, maître d'ouvrage de la compétence très haut débit, qui a passé des conventions financières avec les départements et intercommunalités : le contenu de ces conventions fait explicitement référence à la compétence d'aménagement du territoire pour justifier l'inscription des fonds en section d'investissement.

**Votre commission est favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**



---

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 2 décembre 2014, la commission a examiné le rapport pour avis sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous examinons le rapport pour avis sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République, dit NOTRE, que nous avons confié à Rémy Pointereau. Celui-ci étant toutefois empêché cette semaine, il a demandé à notre nouveau collègue Michel Vaspert de le remplacer.

Il n'est évidemment pas nécessaire d'insister sur l'importance de ce texte pour l'ensemble des collectivités territoriales et les territoires que nous représentons.

Plusieurs articles interviennent dans des champs concernant directement notre commission – aménagement du territoire, accès aux services publics, transports, mobilité, déchets, fracture numérique... Il est donc important que notre commission puisse lui imprimer sa marque. Les amendements que nous adopterons en seront un premier signe. C'est aussi la raison pour laquelle j'ai demandé à avoir un temps de parole spécifique, en tant que président de notre commission, dans la discussion générale qui aura lieu le mardi 16 décembre après-midi.

**M. Michel Vaspert, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis** – Je vous présente ce rapport au nom de notre collègue Rémy Pointereau, qui ne peut être présent cette semaine et vous prie de l'excuser. Les propos que je tiendrai ici sont donc les siens, même si je les exprime à la première personne.

La présentation de ce projet de loi n'est d'ailleurs pas trop difficile puisque, comme l'a très justement résumé Jean-Pierre Raffarin au cours de son audition, « nous connaissons tous le sujet ; il s'agit maintenant d'arbitrer. C'est le gros avantage du Sénat : nous n'avons pas à chercher les compétences ailleurs. » Je m'en tiendrai donc à quelques remarques d'ordre général, avant de vous présenter plus en détail les articles soumis à l'avis de notre commission.

Tout d'abord, sur la forme. Cette réforme territoriale est menée dans un désordre et une confusion absolus ! Les élus des zones rurales ne comprennent pas l'enchaînement des lois relatives à l'organisation de la République – mais les communes urbaines le comprennent-elles mieux ? Il aurait sans doute été préférable de réfléchir à une loi-cadre, déclinée ensuite dans d'autres textes. Or l'approche qui a été retenue est celle d'une fragmentation entre la loi du 27 janvier 2014 qui crée les métropoles, le projet

de loi sur la délimitation des régions dont l'adoption définitive est imminente et le présent texte sur l'organisation territoriale de la République.

La première erreur, nous la connaissons, a été de faire des redécoupages avant de réfléchir à la répartition des compétences ! En effet, il ne s'agit pas simplement de redessiner une carte ! La réforme n'est pas faite pour les élus, mais pour les citoyens, pour l'amélioration de leur cadre de vie. Le but ultime est de faire en sorte que le service qui leur est rendu soit de meilleure qualité et coûte moins cher. Sur ce point, la question du regroupement des régions touche finalement peu les élus de terrain. En revanche, l'évolution des conseils généraux est un vrai sujet, car ce sont bien les premiers partenaires des élus au quotidien.

Les élus locaux se font également du souci s'agissant des ressources financières. Il est vrai que les communes rurales sont habituées à la disette, compte tenu de la faiblesse de leur base fiscale et de l'absence de cotisation foncière des entreprises sur leurs territoires. Mais ce n'est pas pour autant qu'il faut se satisfaire de l'absence d'étude des impacts financiers de ce projet de loi ! Une telle évaluation faisait également défaut à la loi du 27 janvier 2014, muette sur les nouveaux coûts supportés par les intercommunalités.

Il aurait donc fallu définir, dès le départ, les ressources et les compétences des régions avant de les fusionner. Comment évoquer en effet la puissance financière des régions si elles n'ont pas de ressources ? La fusion de deux régions n'augmente pas leurs moyens !

J'en viens maintenant aux remarques de fond, puisque l'objectif est de clarifier les compétences pour renforcer l'efficacité de chaque collectivité, en mettant notamment fin à la clause de compétence générale. Encore faut-il définir les missions avant de décliner les compétences ! Le Gouvernement a fait le pari aveugle de renforcer les régions et de confier l'exercice des compétences de proximité aux intercommunalités, avant d'envisager un temps, la suppression des départements à horizon 2020.

En ce qui me concerne, j'estime que cette solution ne correspond pas à la réalité des besoins ressentis sur le terrain. Des missions précises se dessinent : la commune est la base de la démocratie de proximité et du renforcement du lien social ; le département est le gestionnaire de proximité qui garantit la couverture en services publics ; la région est l'échelon de la stratégie qui veille à l'accessibilité du territoire en grandes infrastructures.

Il faut veiller à bien garder à l'esprit cette logique, car elle correspond à la manière dont s'expriment les besoins. Les revirements successifs du Gouvernement ne sont pas de nature à clarifier les choses. Ainsi, on envisage à présent de confier la distribution de l'électricité et de l'eau potable, effectuée par les syndicats, aux départements qu'on voulait supprimer il y a peu ! Il faut bien dire que les conseils généraux sont les principaux perdants du projet de loi. Le département perd beaucoup de compétences, ce qui peut avoir pour effet pervers de faire apparaître une

forme de concurrence avec les syndicats. Je pense d'ailleurs que la tendance à venir est la constitution de grands syndicats départementaux pour la gestion de l'eau ou des déchets.

D'une façon générale, il ressort bien, de l'ensemble des débats et auditions sur ce texte, que les conseils généraux souhaiteraient conserver certaines compétences que les régions ne semblent d'ailleurs pas demander. Et les régions, elle, aspirent à certaines compétences d'État, qu'il ne veut pas leur déléguer. Nous sommes ici un certain nombre de sénateurs à avoir imaginé que les régions et les départements puissent fonctionner comme les communes et les communautés de communes. Nous aurions ainsi deux couples où l'instance inférieure, douée de compétence générale, mutualiserait dans l'instance supérieure ce qu'elle ne peut faire seule. Une élection des conseillers régionaux au second degré, comme autrefois, ferait de la région une communauté de départements, ce qui éviterait les doublons.

Ces réflexions m'amènent logiquement à aborder la question du bloc communal. Je partage la vision d'une République au plus près du terrain. La seule réponse à la complexité croissante de notre société, c'est la proximité. Il faut que les compétences de proximité restent au bloc local. Il est essentiel de remettre la commune au cœur du dispositif. Le citoyen comprend ce qui se passe dans la commune : elle constitue la base de la République, il n'est pas possible de s'en passer. Je me méfie de l'administration parisienne, qui envisage, tous gouvernements confondus, de faire élire les présidents de communautés de communes au suffrage universel et à terme, de supprimer les maires.

Faire le pari de la commune ne freine en rien la mutualisation. Nous la pratiquons d'ailleurs depuis longtemps avec les déchetteries, les équipements sportifs et dans bien d'autres domaines ! Qu'est-ce d'autre qu'une communauté de communes ? Il y a bien mutualisation, mais les décisions sont prises autour de la table : le maire reste le médiateur de la complexité générale.

Il faut donc faire attention à ne pas renforcer excessivement les intercommunalités. En zone rurale, les élus locaux ont du mal à les appréhender. En zone périurbaine, elles ne sont parfois que des décompressions des budgets des villes-centre. Et leur domination politique sur les communes périphériques est une réalité. N'oublions pas que les élus locaux éprouvent toujours une sorte de rejet du pouvoir politique dominant !

Je regarde également d'un mauvais œil le système qui consiste à répartir les dotations en fonction du degré de mutualisation. La mutualisation doit rester libre pour s'adapter au territoire.

L'intercommunalité n'est pas la réponse à tout. Associer 20 ou 25 communes pauvres ne fait pas une intercommunalité riche. Je ne crois pas aux fusions arbitraires. Le seuil des 20 000 habitants, prévu par le projet de loi, soulève une profonde inquiétude chez les élus ruraux. Dans ces

territoires, il est en effet difficile d'atteindre un ensemble de cette taille, sauf à ignorer les distances et les coûts induits. En zone urbaine en revanche, 20 000 habitants, c'est peu. Nous devons sortir d'une logique purement quantitative et privilégier l'humain en adoptant une logique qualitative ! Faisons confiance à l'intelligence collective des élus locaux pour placer le curseur au bon endroit. Pourquoi ne pas laisser chaque département, par le biais de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), décider du niveau pertinent du seuil en fonction des réalités territoriales ?

J'en ai terminé avec ces considérations générales qui expliquent ma position sur chacun des sujets précis dont notre commission s'est saisie sur ce projet de loi. Pour rappel, celui-ci comporte 36 articles divisés en six titres. Le titre Ier, qui comporte les articles 1 à 13, a trait au renforcement des compétences régionales et à l'évolution de la carte des régions. Le titre II, avec les articles 14 à 23, porte sur les questions relatives aux communes et à l'intercommunalité. Le titre III, qui contient les articles 24 à 29, traite des enjeux d'accessibilité et de solidarité territoriale. Le titre IV, avec les articles 30 à 34, vise à améliorer la transparence et la responsabilité financières des collectivités territoriales. Le titre V, avec les articles 35 et 36, regroupe les dispositions relatives aux agents. Enfin, le titre VI rassemble les dispositions transitoires et finales dans un unique article 37.

J'entre à présent dans le détail des onze articles dont notre commission s'est saisie pour avis.

L'article 5 crée un plan régional de prévention et de gestion des déchets. Vous le savez, trois schémas coexistent aujourd'hui : les plans régionaux de gestion des déchets dangereux, les plans départementaux de gestion de déchets non dangereux, et les plans départementaux de gestion des déchets du bâtiment. L'objectif de l'article est de simplifier cette planification en rassemblant ces trois plans en un seul, au niveau régional. L'idée est de mieux prendre en compte les évolutions démographiques, techniques, et les objectifs de valorisation. Je crois que cet article participe d'une rationalisation nécessaire de la planification en matière de gestion des déchets et je vous proposerai donc d'émettre un avis favorable à son adoption.

L'article 6 crée un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, qui a vocation à absorber les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, les schémas régionaux de l'intermodalité et les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets. Le SRADDT est donc conçu pour devenir le document essentiel de planification des orientations stratégiques des régions en matière d'aménagement du territoire, de mobilité et de lutte contre le dérèglement climatique.

---

Là encore, la volonté de rationalisation de la planification est louable ; pour autant, un point mérite notre attention. Le gouvernement souhaite que ces nouveaux schémas aient une valeur prescriptive à l'égard des documents d'urbanisme (SCoT, PLU) élaborés par les communes ou leurs groupements. À l'heure où nous réfléchissons tous aux moyens de réduire le nombre de normes afin de simplifier la vie des collectivités, des entreprises et des citoyens, le principe de subsidiarité devrait prévaloir dans le cadre de cette réforme territoriale. Il n'est pas souhaitable que ces schémas régionaux puissent imposer des règles territorialisées aux échelons inférieurs. Sans aller jusqu'à parler de tutelle, je crois toutefois qu'il s'agit d'une atteinte contreproductive à la libre administration des collectivités. Sans modifier l'équilibre du schéma, qui me semble être un outil rationnel de planification, je vous proposerai donc de supprimer ce caractère prescriptif.

L'article 7 prévoit l'entrée en vigueur du nouveau schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : ces schémas pourront être mis en place à l'expiration des précédents schémas régionaux, ce qui laisse un délai aux collectivités pour s'adapter. L'article prévoit aussi, comme c'est malheureusement de plus en plus souvent l'usage, une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance dans un délai de 18 mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, pour préciser le contenu du nouveau schéma. Je vous proposerai de supprimer cette habilitation. Les modalités d'élaboration et le contenu du schéma sont précisés dans le projet de loi : cette habilitation ne se justifie pas.

L'article 8 octroie aux régions la responsabilité de l'ensemble des services de transport routier non urbain, y compris les transports scolaires. Or, il s'agit d'une compétence de proximité, qui ne sera à mon sens pas mieux gérée à l'échelon régional, en particulier si les régions sont élargies ! Leur transfert pourrait même engendrer des surcoûts de gestion. Je vous propose donc un amendement de suppression de l'article, afin que les départements puissent continuer à gérer ces services de transport routier comme aujourd'hui, qu'il s'agisse des services réguliers ou à la demande.

L'article 9 transfère la voirie départementale aux régions. Dans la même logique, je vous proposerai un amendement de suppression. La gestion des routes nécessite d'être effectuée au plus près du terrain, afin de permettre une certaine réactivité face aux accidents ou intempéries. Dans ce cadre, il ne me paraît pas raisonnable de transférer cette compétence aux régions, qui doivent rester des collectivités territoriales à dimension stratégique et non opérationnelle. Je rappelle en outre que les départements ont développé une réelle expertise dans ce domaine depuis le début des années 1980 ; il serait dommage de s'en priver.

L'article 10 ouvre une possibilité pérenne de transférer, au cas par cas, les aéroports pour lesquels il est plus approprié de confier la compétence aux collectivités territoriales intéressées. La logique est radicalement différente de celle retenue en 2004, où le transfert de

150 aérodromes était une opération ponctuelle et unilatérale de l'État. Il s'agit désormais de reconnaître aux collectivités un droit permanent, à partir du moment où l'aéroport n'est plus d'intérêt national ou nécessaire à des besoins militaires, à bénéficier du transfert, sur la base du volontariat. Je suis favorable à cette disposition, qui aura pour effet de décentraliser un nombre limité d'aéroports. Cela donnera surtout une cohérence d'ensemble aux aéroports restant de la compétence de l'État, c'est-à-dire ceux qui jouent un rôle structurant ou stratégique.

L'article 11 met en place une procédure de transfert des ports relevant du département aux autres échelons, à savoir la région et le bloc communal. Environ 270 ports sont *a priori* concernés par cette opération. La procédure sera conduite sous l'égide du préfet de région, qui tranchera in fine entre les candidatures concurrentes, si la concertation prévue n'a pas abouti. Je suis favorable à cette disposition, en phase avec les conclusions du rapport remis l'été dernier par notre collègue Odette Herviaux au ministre Frédéric Cuvillier, sur la décentralisation portuaire. Les ports sont des nœuds économiques stratégiques, qui nécessitent des compétences très larges, afin d'exploiter au mieux leur hinterland. Je vous propose simplement de supprimer le caractère automatique du transfert à la région au 31 mars 2016, afin de laisser davantage de temps à la concertation, en particulier pour les petits ports de plaisance qui représentent beaucoup de charges d'entretien et qui ne susciteront pas forcément de candidature spontanée.

L'article 14 propose d'accroître la taille minimale des EPCI à fiscalité propre en relevant le seuil de 5 000 à 20 000 habitants. Je viens de vous exposer ma position sur ce sujet. Je vous propose donc logiquement d'adopter un amendement qui conserve le seuil actuel des 5 000 habitants, laissant à la CDCI le choix de l'augmenter en fonction des réalités du département concerné. Cet article a également pour objectif de réduire le nombre des structures syndicales intervenant dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports. Je vous proposerai un amendement pour préciser que l'objectif n'est pas tellement d'éviter les double-emplois, mais plutôt de viser la rationalisation des compétences et des périmètres, afin d'éviter une stérile mise en concurrence des EPCI à fiscalité propre et des grands syndicats.

L'article 25 relance la dynamique des schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental. Je n'y suis pas hostile, mais j'espère simplement qu'ils connaîtront un meilleur succès que ceux initialement prévus par la loi d'aménagement du territoire du 4 février 1995, qui étaient restés lettre morte. Il est vrai qu'il faut continuer à mobiliser les acteurs pour lutter contre l'éloignement préoccupant de certains services publics et privés en zone rurale.

L'article 26 propose une nouvelle mouture des « maisons de services au public » en mettant l'accent sur la mutualisation des services publics et

privés. Il s'agit pour l'essentiel d'adapter le droit aux faits, et j'y suis favorable. En effet, ces espaces connaissent depuis quelques années une hybridation croissante entre public et privé. Ils présentent des statuts et des formes d'organisation variés, selon les contextes locaux, et peuvent être portés aussi bien par une personne publique que par une association loi 1901 ou une entreprise commerciale. Il est donc nécessaire de prévoir un cadre juridique souple qui puisse s'adapter à l'ensemble de ces situations. Je me méfie en revanche de l'objectif annoncé par le Gouvernement d'atteindre 1 000 maisons de service au public à horizon 2017, ce qui reviendrait à doubler leur nombre. En dépit de la création annoncée d'un fonds pour les financer, alimenté par les opérateurs, je n'ai aucun doute sur le fait que cette dynamique contribuera inéluctablement à augmenter la charge pesant sur les collectivités locales.

Enfin, l'article 27 clarifie la gouvernance et la répartition des compétences d'aménagement numérique : il est désormais précisé qu'un groupement de collectivités doit avoir bénéficié d'un transfert préalable de compétence de ses membres pour établir et exploiter des réseaux de communications électroniques. Cet article facilite en outre la participation financière des collectivités à un projet numérique porté par un syndicat mixte, en leur permettant le versement de fonds de concours pouvant être inscrits dans la section d'investissement de leur propre budget - et non en section de fonctionnement, comme c'est actuellement le cas. Je vous propose un amendement étendant cette possibilité à l'ensemble des groupements de collectivités, et non aux seuls syndicats mixtes, afin de sécuriser certains montages existants ; je vous propose également de rallonger de dix à trente ans la fenêtre durant laquelle il est possible de recourir à ce dispositif.

Pour conclure, je voudrais insister sur le fait que la décentralisation n'est pas une politique comme une autre. Quand nous sommes dans les territoires, nous voyons la situation des PME, des artisans, des agriculteurs. Or plus leur douleur est grande, moins elle est entendue. A Paris, les gens n'en ont pas conscience. Le véritable succès de la décentralisation, c'est d'avoir apporté la République au plus près du terrain. En s'éloignant de cet esprit, on se rapproche du populisme.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des lois.** - Je ne vois pas vraiment de désaccord entre les amendements présentés et ce que sera sans doute le rapport de la commission des lois.

L'évolution du projet de loi qui visait à supprimer progressivement les départements n'est plus à l'ordre du jour, si j'en crois les derniers propos tenus par le Premier ministre. Par conséquent, tous les transferts de compétences initialement prévus du département vers la région, par exemple les collèges et les routes, doivent être oubliés.

Il importe en revanche que les régions aient des compétences stratégiques. C'est la raison pour laquelle je suis favorable au regroupement

des schémas, à l'instar de ce qui est prévu en matière de déchets. Il faut qu'un niveau de collectivité se charge d'assurer la cohérence d'ensemble. Certaines choses sont impossibles à gérer si l'on reste au niveau du département. On ne va pas construire une usine de déchets à Paris, même si l'on aimerait parfois que la capitale contribue davantage aux dépenses.

Un seul sujet me pose problème dans le rapport qui vient d'être présenté : à quoi servirait un schéma régional qui ne serait pas prescriptif ? Si j'ai bien compris les propos du rapporteur, sa critique vaut uniquement en matière d'urbanisme : il est favorable à un schéma prescriptif dans les autres domaines. C'est un point important, car on a multiplié les plans et les schémas sur de nombreux sujets : aménagement du territoire, mobilité, lutte contre le réchauffement climatique... il faut bien rationaliser. Simplement, la question se pose sur le caractère prescriptif du SRADT à l'égard des documents d'urbanisme, SCoT et PLU. En Ile-de-France, notre schéma est prescriptif, il est même approuvé par décret ! La rédaction de l'article 6 est sans doute maladroite, mais il faudra bien réfléchir à ce sujet.

**M. Michel Vaspert, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – Je précise que Rémy Pointereau entend supprimer le caractère prescriptif dans tous les domaines, et pas uniquement en matière d'urbanisme. En ce qui me concerne, je pense que l'on a dans notre pays un enchevêtrement de documents, qui dépendent tous les uns des autres, et qui bloquent nos projets. Plus nous multiplierons les dispositions prescriptives, plus le problème se posera. À l'heure de la simplification, cette démarche n'est pas très cohérente ! Sur mon territoire, nous venons d'approuver un SCoT et on est en train d'élaborer une charte de parc naturel régional (PNR) : il va donc falloir revoir le SCoT pour assurer sa compatibilité. On gaspille de l'argent public alors même que l'on a de moins en moins de moyens dans les collectivités locales. Attention à ne pas ajouter de nouvelles normes prescriptives : on a besoin de libérer, et non de contraindre à outrance !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur de la commission des lois.** – Mais il n'y aura plus qu'un seul schéma, c'est quand même un avantage !

**M. Hervé Maurey, président.** – Mon sentiment est qu'il y a deux grandes difficultés dans ce projet de loi. La première concerne le seuil des intercommunalités, uniformément fixé à vingt mille habitants : je crois que l'on est tous d'accord pour dire que ce n'est pas satisfaisant. La seconde porte sur le SRADT prescriptif, et je rejoins les propos du rapporteur. Autant il est intelligent de fusionner les trois schémas relatifs aux déchets en un seul, autant l'idée d'un SRADT qui s'imposerait aux SCoT et aux PLU me paraît hérétique. Je suis l'un des rares à ne pas avoir voté le Grenelle de l'environnement, précisément à cause des SCoT prescriptifs. Je trouvais déjà qu'il s'agissait d'une contrainte trop forte. Et là, on décide d'ajouter un niveau supplémentaire qui irait s'imposer aux documents d'urbanisme. C'est beaucoup trop contraignant !

---

Éventuellement, comme le suggère Jean-Jacques Hyest, on pourrait peut-être différencier ce qui relève de l'urbanisme du reste, car l'urbanisme n'est vraiment pas une compétence de la région. Cela mérite réflexion !

Pas plus tard que la semaine dernière, Ségolène Royal nous a elle-même confirmé que l'on faisait beaucoup trop de schémas dans notre pays. Elle nous a d'ailleurs demandé de l'aider à enrayer cette tendance. J'invite nos collègues de l'opposition à écouter ces sages propos !

Enfin, pourquoi examine-t-on aujourd'hui un texte qui vide les départements de leurs compétences ? On ne comprend plus très bien.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des lois.** - Ce projet de loi a été déposé il y a un certain temps déjà, mais ce n'est plus la volonté du Premier Ministre !

**M. Hervé Maurey, président.** - Tout cela n'est pas très cohérent. On ne sait plus quels sont réellement les projets du Gouvernement en la matière. On entend désormais qu'il est question de maintenir les départements uniquement dans les territoires ruraux. Mais qu'est-ce qu'un département rural ? J'aimerais le savoir. On est dans le flou !

**M. Louis Nègre.** - Le projet de loi pose un problème de méthodologie, qu'a soulevé le rapporteur. On a l'impression de mettre la charrue avant les bœufs. On a défini les périmètres des régions avant de savoir ce qu'elles étaient. On le découvre petit à petit. Deux questions sont posées, celle des compétences et celle du financement de ces compétences. Nous avons défini de « grandes régions » - je le mets entre guillemets car en fait le périmètre a été variable en fonction des personnalités politiques sur place. Nous en définissons maintenant les compétences, la question du financement restant encore assez floue. J'espère que nous aurons des réponses.

On ne peut que se féliciter du passage de trois schémas à un schéma. Ségolène Royal l'a évoqué lors de son audition l'autre jour. Mais le caractère prescriptif pose problème. Poussé à l'extrême, il devient une tutelle. Soit on supprime ce caractère prescriptif, comme le propose le rapporteur, soit on autorise ce caractère prescriptif, mais à condition que le schéma soit un document consensuel élaboré après une discussion commune des collectivités concernées. Je suis très réservé sur la prescriptivité s'il n'y a pas de co-élaboration des documents.

Les transports routiers et la voirie sont deux points d'achoppement. Qui va s'occuper de tel ou tel virage sur une voie départementale au chef-lieu de région ? Personne. Les départements s'en occupent bien, il faut leur laisser cette compétence. C'est pareil pour les transports scolaires. Donner cette compétence aux régions risquerait de laisser des élèves au bord de la route...

Sur le seuil de 20 000 habitants, le Gouvernement a évolué, semble-t-il, ce qui est positif, compte tenu des réalités du terrain.

**Mme Évelyne Didier.** - Notre commission est saisie pour avis sur quelques articles et j'ai l'impression d'entendre un débat de commission saisie au fond. Sur les plans régionaux, celui qui concerne les déchets en particulier, il faudra bien dimensionner les outils et limiter les investissements multiples, qui nuisent aux investissements publics comme privés. Les grands équipements, les centres de tri par exemple, pourraient être gérés au niveau régional. Mais il faudra veiller à ce que la région récupère le savoir-faire et les compétences des départements, qui s'étaient saisis du sujet, peut-être par des transferts de personnels. Notre groupe avait déposé une proposition de loi qui prenait en compte les bassins de vie, pour dépasser les frontières administratives.

Ne soyons pas naïfs. Cette massification et régionalisation mettra sur le même plan les déchets ménagers, industriels et du bâtiment. Avec le développement du déchet comme ressource, nous avons tendance à nous tourner vers le privé. Il faudra veiller au maintien de la compétence de salubrité publique des communes. À défaut, les zones non rentables seront délaissées, et nous aurons des zones blanches en matière de déchets, comme il en existe dans le domaine numérique.

Sur la voirie et les transports, il y a quand même une cohérence du Gouvernement, qui s'attache à déshabiller les départements de toutes leurs compétences, mis à part le social. On a en effet réalisé que les intercommunalités ne sont pas en mesure de l'assumer, sauf quelques agglomérations. Le renforcement des intercommunalités et des régions est cohérent, et je vous invite à lire l'étude d'impact annexée au projet de loi, qui est très révélatrice des objectifs que le Gouvernement poursuit avec ce texte.

**M. Hervé Maurey, président.** - Nous n'avons jusqu'à présent parlé que des articles dont nous sommes saisis...

**M. Jean-Jacques Filleul.** - Dans son intervention, Rémy Pointereau parle de désordre et de confusion, ce que je trouve un peu sévère. Il s'agit tout de même d'un problème un peu compliqué. Les régions ont été regroupées en treize grandes régions, et les Français en ont l'air satisfaits, puisque d'après un sondage, 53 % d'entre eux sont favorables au nouveau découpage. Si ce projet de loi était étudié sans que ce découpage ait eu lieu, on se poserait les mêmes questions. Il faut que le Sénat fasse preuve de sagesse, comme il a l'habitude de le faire. Je ne partage pas l'avis du rapporteur. Le débat est de toute façon difficile. Il y a eu des modifications, des évolutions, ce qui est positif. Cela ne signifie pas que le débat est anarchique, ou qu'il faille le caricaturer. La région existe. Les départements vont jouer leur rôle. Le bloc communal aussi. Il joue déjà un rôle important, et il continuera de le faire, ce qui est souhaitable. L'arrivée des intercommunalités a été une grande révolution territoriale. Lorsqu'on est

regroupé, on fait mieux les choses que quand on est seul. J'aime bien le fait qu'il y ait un seul schéma régional, et qu'il soit prescriptif. J'ai été maire pendant trente-et-un ans, et président de communauté de communes. Lorsqu'on fait les plans locaux d'urbanisme et le schéma de cohérence territoriale, il faut avoir une vision territoriale plus large que celle de la commune.

Le problème du seuil des 20 000 habitants est réglé aujourd'hui. Il faut agir en fonction des réalités locales, que connaissent bien les femmes et les hommes présents sur les territoires. Le débat ne sera pas trop dur sur ce point.

Je suis favorable au transfert de la compétence « transports » à la région, mais ce n'est pas le cas de tous mes collègues. Il y a un vrai débat sur ce sujet. Il faut là aussi une vision plus large pour les transports, et en même temps, trouver une solution pour les transports scolaires, ce qui devrait être le cas lors des débats. Puisque les départements continuent d'exister, ils doivent garder ce rôle.

En ce qui concerne la voirie, le débat est difficile. La plupart de nos collègues considèrent qu'elle doit rester aux départements. Peut-être que les anciennes voies nationales qui avaient été transférées aux départements pourraient revenir aux régions.

Ce sont des sujets complexes. Je suis fier que ce débat ait lieu. Quand nous aurons terminé ces deux lois, nous aurons réussi une réforme qui n'ira pas à l'encontre de l'intérêt des territoires.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je n'ai pas compris la position du Gouvernement sur le seuil de 20 000 habitants, qui est la clé de ce texte...

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Il faut plus de souplesse.

**M. Hervé Maurey, président.** – Qu'est-ce que cela veut dire, concrètement ?

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Que les territoires décideront.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Nous ne partageons pas l'esprit général du rapport présenté. Ce projet de loi s'inscrit dans un triptyque, après la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPAM) et la loi sur la délimitation des régions. Il vise à clarifier les compétences de chaque collectivité pour moderniser le cadre de l'action publique territoriale. C'est un texte qui tend à spécialiser chaque échelon sur des compétences définies, en supprimant la clause générale de compétence pour optimiser la mise en œuvre des politiques publiques dans les territoires et engendrer des efforts propres à mettre un terme à la dispersion des subventions publiques. Ce sont des dispositions attendues par de nombreux acteurs, les acteurs économiques et les citoyens, qui demandent plus de lisibilité, d'efficacité et de rationalisation dans l'emploi des fonds publics. Cet effort de clarification se traduit notamment dans l'élaboration de

schémas de planification stratégique à l'échelle régionale, au premier rang desquels, le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire. Nous trouvons cet outil pertinent, comme le rapporteur de la commission des lois. L'élaboration d'un SRADDT intégrateur, prévue aux articles 5 et 6, qui se substituera aux divers schémas existants, est une avancée notoire dans la mise en œuvre d'une véritable stratégie d'aménagement durable du territoire, en fixant un certain nombre d'objectifs partagés en matière de densité, de logement social et très social, de performance énergétique, de préservation des terres agricoles, d'urbanisme commercial, etc. Il apportera de la clarté tout en préservant la concertation, et fera de la région l'échelon qui impulse et coordonne la définition de ces objectifs avec les autres collectivités concernées. Nous saluons le caractère prescriptif donné au schéma, contrairement à vous. Le groupe socialiste entend même en faire un levier de prise en compte des problématiques propres aux territoires très ruraux en proposant, par voie d'amendement, l'intégration d'un volet spécifique relatif à leur désenclavement et à l'amélioration de l'offre de services publics.

Par ailleurs, le texte a le mérite de laisser de la souplesse pour la répartition de l'exercice des compétences. L'article 8 prévoit ainsi que l'organisation des transports scolaires pourra être déléguée par les régions aux départements.

Les schémas départementaux d'accessibilité aux services publics et les maisons de services publics prévus aux articles 25 et 26 seront des outils efficaces pour renforcer l'offre de services dans les zones qui présentent un déficit d'accessibilité. Ils rendent possible la définition d'obligations de service public, ce qui est important, la contribution des opérateurs pour mutualiser les financements et la possibilité de recourir aux moyens du privé pour combler les retards de dessertes accumulés dans certains territoires.

Nous soutiendrons donc ce texte, qui va dans le bon sens.

**M. Gérard Miquel.** - L'histoire se répète. Si, dans nos formations politiques respectives, nous avons été capables d'avoir une position commune claire sur ces sujets, nous n'en serions pas là. Louis Nègre dit qu'on fait passer la charrue avant les bœufs. Je disais la même chose au moment de la réforme territoriale de Nicolas Sarkozy. Et souvenez-vous de la loi Raffarin : son objectif était de renforcer les régions, et elle a finalement renforcé les départements ! Je compte beaucoup sur la sagesse du Sénat, qui va adopter un texte d'équilibre. Je me réjouis de ce qui a été fait sur les régions, qui seront plus grandes. Dans ce contexte, le Premier ministre a réfléchi - c'est la preuve qu'il n'est pas fermé - et il a pensé garder les départements pour assurer la solidarité sociale et territoriale, dans la mesure où ils en auront les moyens, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Sur le seuil d'intercommunalité, je suis persuadé que nous trouverons une solution car la situation diffère si l'on est maire d'une grande

---

agglomération ou d'une petite commune rurale. J'ai dans mon département des zones avec sept habitants au km<sup>2</sup>: le seuil de 20 000 habitants ne peut y être atteint, sauf à regrouper 80 à 100 communes dans une même communauté de communes !

Le renforcement de la compétence économique des régions est une évidence. Pour les transports scolaires, même si elles les récupèrent, elles les délégueront aux départements. C'est une compétence de proximité.

La voirie doit rester départementale. J'irai plus loin, en proposant à mes élus de constituer un syndicat mixte gérant les voiries départementale et communale, pour mutualiser les moyens. Nous avons besoin de faire de l'optimisation, de la mutualisation, et de la péréquation.

La réduction du nombre de structures, de syndicats en particulier, est une nécessité. Dans mon département, il y a une trentaine de syndicats d'eau. Ce n'est plus possible. Mais ce n'est pas facile. Pour y arriver, il faut donner un peu de pouvoir au préfet. J'ai créé une communauté de communes, à laquelle une commune ne voulait pas adhérer. Le préfet l'a forcée, elle nous remercie aujourd'hui.

En ce qui concerne les déchets, mon département est à la limite extrême d'une région. J'ai un schéma départemental et un gros syndicat départemental, que je préside. Je coopère fortement avec les départements voisins, dont l'un appartient à la région Aquitaine, un autre à la région Auvergne, et un à la région Limousin. Nous avons des coopérations renforcées. Que va-t-il se passer si j'ai un schéma purement régional ? Il faut préserver ces coopérations. Je préférerais que l'on affirme que pour les déchets ménagers, la région coordonne les plans départementaux au niveau régional ou interrégional. Je présenterai des amendements en ce sens.

**M. Jean-François Longeot.** – Quel est l'objectif de cette réforme ? On a conçu un emballage, les treize régions, et aujourd'hui on se rend compte qu'il est vide, et on se demande ce qu'on met dedans. Ce n'est pas grave qu'il soit vide, car on arrivera bien à trouver des compétences. La difficulté, on l'entend bien lorsque notre collègue évoque la question des syndicats d'eau, mais cela concerne aussi les syndicats d'électricité, qui font bien leur travail. Aujourd'hui, on ne sait pas comment on va financer tout ça, donc on va chercher des financements dans des structures qui ont fait leurs preuves, pour essayer d'alimenter les budgets nouveaux des départements ou des régions. Mais on aura perdu la technicité des syndicats d'énergie et le principe de l'affectation des crédits sur l'énergie.

On a gardé les départements parce qu'on ne savait pas où on allait mettre l'action sociale. On a oublié de fixer un plafond pour les élus. La question est de savoir comment on fait des économies, et où. Ce seuil de 20 000 habitants est stupide, pourquoi pas 19 612 ou 21 416 ? Un regroupement de communes, ce sont des affinités, la volonté de certains territoires de travailler ensemble, ce n'est pas une addition. Le groupe

socialiste dit que le problème est réglé. Comme le président, je ne suis pas encore rassuré. La disposition figure toujours. Le Premier ministre a été prudent. Je ne suis pas rassuré si l'on laisse cette question à la commission départementale de coopération intercommunale. J'ai énormément souffert dans ma commission départementale : la discussion a duré deux ans, sur une enclave d'une commune de 120 habitants par rapport à une autre de 125 habitants. Tout le monde s'est battu, personne n'a voulu de la proposition de regroupement. Aujourd'hui, si on les y oblige, ce sera difficile... Il faut faire confiance aux élus et les laisser gérer leurs territoires.

**M. Jacques Cornano.** - À l'article 8, pour les départements d'outre-mer, un amendement sera présenté pour permettre à ces régions d'évoquer le lien avec les EPCI concernés. Le schéma des transports doit prendre en compte le caractère insulaire, qui n'est pas évoqué lorsqu'on parle de continuité territoriale.

**M. Benoît Huré.** - Je vais peut-être avoir une approche dissonante. Quand on veut réformer un pays, il faut écouter les concitoyens. Ils ont peur de la mondialisation. Comment l'action publique s'organise-t-elle pour les protéger ? Il faut des réponses de proximité. Avec le développement des technologies, d'Internet, des TGV, des autoroutes, les régions n'ont plus d'utilité. Il faudrait plutôt un État stratège avec des déclinaisons territoriales sur des grands espaces, et qui soit suffisamment fort à Bruxelles. D'expérience, je redoute qu'un Premier ministre ou un président de la République aille négocier à Bruxelles accompagné de douze barons locaux...

Les communes exercent bien leurs compétences de proximité, avec les départements. Il faudrait rendre un peu de pouvoir aux préfets de département.

La Champagne-Ardenne et la Picardie ont construit un pôle de compétitivité sur les agro-ressources, la chimie verte, qui se substituera demain à la pétrochimie. Ce projet a été fait avec la Wallonie. Dans le domaine de l'industrie, la Champagne-Ardenne a construit un pôle de compétitivité avec la Lorraine, aussi avec la Wallonie, ainsi qu'avec la région de Brême, en Allemagne. Si l'on se met dans des carcans artificiels - les entités régionales -, cela va être un peu compliqué. Il ne faut pas se faire d'illusions sur la compétence économique des régions. A chaque fois qu'il y a un problème économique ou industriel, les régions ne les régleront pas, sans une implication forte de l'État. L'économie de proximité, les PME en particulier, ont besoin d'interlocuteurs de proximité.

Je ne crois pas à la péréquation entre collectivités. La seule péréquation est celle qui vient de l'État. Lorsqu'il y a une péréquation entre collectivités, c'est que l'État s'en est mêlé.

**M. Michel Vaspert, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** - Je vais vous donner mon impression. Je reste sur ma faim, car la population attendait une réforme de fond, et nous allons garder

l'ensemble de nos strates. Certes, on essaie de répartir les compétences, ce qui est déjà bien. Mais il y avait une autre attente des élus locaux, que nous avons pu constater lors de notre campagne électorale, qui est celle d'une simplification des structures de gestion du territoire de la République. Cela fait 22 ans que je suis maire, j'ai exercé deux mandats au conseil général, et j'ai été chef d'entreprise auparavant. Nous sommes dans un pays bloqué, à tous les niveaux. Lorsque des artisans veulent recruter des apprentis, ils ne peuvent rien faire. Les collectivités territoriales ne peuvent rien faire. Regardez le temps qu'il faut pour faire avancer des dossiers un peu complexes. C'est terrible. Et il y a un tas de structures qui ont un petit pouvoir sur tous ces projets. S'ajoutent à cela les services déconcentrés de l'État, à l'échelle départementale et régionale, qui peuvent avoir une interprétation différente les uns des autres. La réforme Sarkozy-Fillon a été balayée d'un revers de main. Je m'attendais aujourd'hui à une autre réforme. Or, on a l'impression de mettre un emplâtre sur une jambe de bois, ce qui me pose un problème de fond.

J'ai une réserve sur les transports. Je suis persuadé que le transport scolaire doit rester une compétence de proximité. Mais si l'on sépare le rail et la route, cela crée une concurrence stupide entre les deux modes, alors que nous voulons développer le fer. Dans mon département, le même trajet coûte deux à trois euros en autocar, sept euros en train. Il y aurait plus de cohérence si tous les transports étaient gérés par la même collectivité. En même temps, il est difficile de dissocier les transports en général et les transports scolaires. C'est donc une question difficile.

Je ne reviens pas sur les syndicats. Il faut que nous soyons raisonnables les uns et les autres, afin de remettre de l'ordre dans les structures. Il y a trop de gens qui ont une petite bribe de pouvoir et peuvent bloquer nos projets à un moment ou à un autre.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Nous découvrons des amendements conséquents, je demande dix minutes de suspension de séance.

**M. Hervé Maurey, président.** – Accordé.

*La séance est suspendue dix minutes.*

**M. Michel Vaspert, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – Les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire ne sauraient avoir un caractère prescriptif à l'égard des documents d'urbanisme, comme le gouvernement le propose à l'alinéa 26 de l'article 6. Une réflexion est en cours sur les moyens de réduire la quantité de normes : le principe de subsidiarité devrait prévaloir. Sans modifier l'équilibre du schéma, qui pourra constituer un outil rationnel de planification, l'amendement n° 1 vise donc à supprimer l'obligation de « compatibilité », au bénéfice d'une seule « prise en compte ».

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Nous sommes contre la suppression du caractère prescriptif.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

**M. Michel Vaspert, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – L'article 7 prévoit une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance. Cette habilitation ne semble pas pertinente. Les modalités d'élaboration et le contenu du schéma sont d'ores et déjà précisés dans le projet de loi. L'amendement n° 2 supprime cette habilitation non justifiée.

*L'amendement n° 2 est adopté.*

**M. Michel Vaspert, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 3 supprime l'article 8 du projet de loi qui transfère aux régions la gestion du transport scolaire et des transports routiers et non urbains.

**M. Jérôme Bignon.** – Je suis embarrassé par cet amendement. Il faudrait plutôt imaginer des règles de délégation pour les transports scolaires.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – C'est pour cette raison que nous voterons contre.

*L'amendement n° 3 n'est pas adopté.*

**M. Michel Vaspert, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 4 vise à supprimer le transfert de la voirie départementale aux régions.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Nous y sommes favorables.

**M. Jean-Claude Leroy.** – Je suis favorable à cet amendement, qui va dans le bon sens, mais j'aurais une petite nuance à ajouter. On aurait peut-être pu conférer aux anciennes routes nationales transférées le caractère de routes d'intérêt régional. Elles sont en effet souvent gérées par plusieurs départements. La maîtrise d'ouvrage pourrait être laissée aux départements, tout en autorisant une participation de la région. Nous déposerons certainement un amendement à cet effet.

*L'amendement n° 4 est adopté à l'unanimité.*

**M. Michel Vaspert, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 5 vise à assouplir la procédure de transfert des ports. Il supprime le caractère automatique du transfert à la région en l'absence d'autre candidature au 31 mars 2016. Le risque d'imposer systématiquement un transfert à une collectivité qui n'en voudrait pas existe, par exemple pour les petits ports de plaisance, dont les charges d'entretien risquent d'effrayer certaines communes ou intercommunalités. Il ne faudrait pas pour autant que la région en soit systématiquement l'attributaire, car il ne lui appartient pas de gérer les petites infrastructures de proximité.

*L'amendement n° 5 est adopté à l'unanimité.*

---

**M. Michel Vaspart, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 6 supprime la hausse du seuil minimal de constitution d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), que le présent article relève de 5 000 à 20 000 habitants. Il propose de laisser la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) décider de l'opportunité de relever ou non ce seuil, en fonction des réalités du département.

*L'amendement n° 6 est adopté.*

**M. Michel Vaspart, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 7 supprime la notion de double emploi entre les syndicats mixtes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Il privilégie un objectif de rationalisation des compétences et des périmètres, qui ne suggère pas une concurrence stérile entre les EPCI à fiscalité propre et des grands syndicats.

*L'amendement n° 7 est adopté à l'unanimité.*

**M. Michel Vaspart, en remplacement de Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 8 étend à l'ensemble des collectivités territoriales et à leurs groupements la possibilité de recevoir des fonds de concours des autres collectivités ou groupements concernés par un projet d'aménagement numérique. Cette possibilité n'est prévue que pour les syndicats mixtes par le présent projet de loi. Enfin, la durée maximale de versement des fonds de concours est relevée de dix à trente ans, s'agissant d'investissements lourds à amortir sur de longues périodes.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Sur cet amendement, nous adoptons une position de sagesse. Nous le comprenons, mais nous aimerions un débat en séance à ce sujet, donc nous nous abstenons.

*L'amendement n° 8 est adopté.*



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Jeudi 13 novembre 2014

- AMORCE : M. **Nicolas Garnier**, délégué général.

### Jeudi 20 novembre 2014

- *Association d'entraide des usagers de l'administration et des services publics et privés (AVICCA)* : M. **Patrick Vuitton**, délégué général ;

- *Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)* : MM. **François Poupard**, directeur général, **Christophe Saintillan**, directeur des infrastructures routières, Mme **Aurélié Sunara**, adjointe au sous-directeur des ports et du transport fluvial, M. **Benjamin Croze**, chef du bureau des politiques de déplacement, et Mme **Donatienne Brillant**, directrice de cabinet de François Poupard ;

- *Direction générale de l'aviation civile (DGAC)* : MM. **Patrick Gandil**, directeur général, et **Pierre-Yves Bissaube**, directeur adjoint au transport aérien ;

- *Association d'entraide des usagers de l'administration et des services publics et privés (ADUA)* : MM. **Sylvain Morailon**, vice-président, et **Alain Danel**, secrétaire général.

### Mardi 25 novembre 2014

- *Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP)* : M. **Serge Bossini**, adjoint à la secrétaire générale ;

- *Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)* : MM. **Pascal Sokoloff**, directeur général, et **David Beauvisage**, chef du département de la stratégie.