

N° 157

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 décembre 2014

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi portant **nouvelle organisation territoriale de la République** (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE),*

Par Mme Valérie LÉTARD,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Claude Lenoir, *président* ; Mmes Élisabeth Lamure, Delphine Bataille, MM. Alain Bertrand, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Joël Labbé, Michel Le Scouarnec, Yannick Vaugrenard, *vice-présidents* ; M. Marc Daunis, Mme Valérie Létard, M. Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Gérard Bailly, Jean-Pierre Bosino, Henri Cabanel, François Calvet, Roland Courteau, Alain Duran, Mmes Frédérique Espagnac, Dominique Estrosi Sassone, M. Daniel Gremillet, Mme Annie Guillemot, MM. Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Philippe Leroy, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Anne-Catherine Loisier, MM. Michel Magras, Franck Montaugé, Robert Navarro, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Sophie Primas, MM. Yves Rome, Henri Tandonnet.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 636 (2013-2014), 140, 150 et 154 (2014-2015)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. LE CADRE JURIDIQUE, ÉCONOMIQUE ET TERRITORIAL DES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.</b> .....	7
A. L'ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE DES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	7
B. L'ANALYSE DES 6,5 MILLIARDS DE DÉPENSES D'INTERVENTION ÉCONOMIQUE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. ....	10
C. LE MODÈLE PRODUCTIF S'EST « URBANISÉ » .....	11
<b>II. LES TROIS IDÉES-FORCES QUI GUIDENT LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION</b> .....	11
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	15
• <i>Article 2</i> (articles L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales, L. 711-8 du code de commerce, 5-5 du code de l'artisanat et 50 de la loi n° 2003-721 du 1 <sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique) <b>Compétence de la région en matière économique et schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation</b> .....	15
• <i>Article 3</i> (articles L. 1511-2, L. 1511-3, L. 1511-7, L. 3231-1, L. 4211-1, L. 1511-5, L. 3231-3, L. 3232-1, L. 3231-7, L. 3231-4 et L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales) <b>Compétence exclusive de la région pour définir les régimes d'aides aux entreprises et dérogation pour les aides à l'immobilier d'entreprises.</b> .....	19
• <i>Article 4</i> (articles L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, L. 111-2, L.131-3, L. 132-2, L. 161-3, L. 131-1, L. 131-6, L. 131-7 et L. 132-1 du code du tourisme) <b>Ajout du tourisme à la liste des compétences soumise au chef de filât régional</b> .....	25
• <i>Article 6</i> (article L. 4251-1, et articles L. 4251-2, L. 4251-3, L. 4251-4, L. 4251-5, L. 4251-6, L. 4251-7 et L. 4251-8 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) <b>Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire</b> .....	28
• <i>Article 18</i> (article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales) <b>Renforcement du bloc des compétences obligatoires des communautés de communes par un volet touristique</b> .....	32
• <i>Article 19</i> (article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales) <b>Compétences nécessaires aux communautés de communes pour être éligibles à une bonification de la dotation globale de fonctionnement</b> .....	35
• <i>Article 20</i> (article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales) <b>Renforcement du bloc des compétences obligatoires des communautés d'agglomération par un volet touristique</b> .....	36
• <i>Article 23</i> (article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales) <b>Délégations et transferts de compétences des départements aux métropoles</b> .....	38
• <i>Article 28</i> (article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales) <b>Compétences partagées en matière de culture, de sport et de tourisme</b> .....	40

<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	45
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	59

---

Mesdames, Messieurs,

Le 5 novembre dernier la commission des affaires économiques s'est saisie pour avis du projet de loi (n° 636, 2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République déposé en première lecture au Sénat, conformément à la tradition. Ce texte vise principalement à renforcer l'efficacité de l'action des collectivités territoriale en substituant à la clause de compétence générale, qui suscitait jusqu'à présent des « doublons », une répartition des tâches plus précise par niveaux de collectivité.

La commission a décidé de centrer son approche sur deux principaux volets, **l'économie et le tourisme**, plus particulièrement traités dans 7 articles de ce projet qui en comporte 37 : les articles 2 et 3, qui donnent à la région le premier rôle dans le soutien au développement économique, l'article 4 consacré au tourisme, l'article 6 sur le schéma régional d'aménagement et développement durable du territoire, pour son impact économique, les articles 18, 19 et 20 qui renforcent le bloc des compétences obligatoires des intercommunalités en matière de tourisme et l'article 28 qui prévoit la création de guichets uniques en matière de tourisme.

Votre rapporteure pour avis a procédé à plusieurs séries d'auditions et de consultations tout en participant aux travaux de la commission des lois où des points de vue très divers se sont exprimés. Sept rapporteurs relevant de six commissions interviendront sur ce texte : MM. Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, pour la commission des lois ; M. Charles Guené pour la commission des finances ; Mme Catherine Morin-Desailly pour la commission de la culture ; M. Rémy Pointereau pour la commission du développement durable et M. René-Paul Savary pour la commission des affaires sociales.

Dans ce contexte, la commission des affaires économiques, sur proposition de votre rapporteure pour avis, a adopté des amendements qui s'ordonnent autour d'un message simple : c'est l'analyse des transformations économiques et sociales de terrain - et non pas l'esprit de système - qui doit guider l'adaptation du cadre juridique des interventions économiques des collectivités locales. Seul le réalisme peut permettre, sur nos territoires, l'efficacité économique, la cohésion sociale et la préservation de l'enthousiasme des élus pour répondre aux attentes des entreprises et des citoyens.



---

## I. LE CADRE JURIDIQUE, ÉCONOMIQUE ET TERRITORIAL DES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.

**Observation liminaire sur la notion d'intervention économique des collectivités territoriales** - Au cours des auditions, certains intervenants ont fait observer qu'il n'est pas simple, dans la réalité, de distinguer parmi les interventions des collectivités territoriales celles qui sont de nature purement économique. Pour clarifier ce point, il convient de rappeler que les collectivités territoriales, comme l'État, sont, par l'exercice direct de leurs compétences, des agents économiques de premier plan en tant qu'acheteurs et en tant qu'employeurs. Cependant, dans la logique juridique, ce rôle doit être distingué de celui d'intervenant au profit des entreprises du secteur marchand.

### A. L'ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE DES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

► Tout d'abord, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, édictée par la loi des 2 et 17 mars 1791, a été longtemps interprété comme excluant l'intervention des collectivités locales. L'**histoire** démontre que c'est au moment des **guerres** et des **crises économiques** des années 1920-1930 que les interventions des collectivités sont nées.

- L'interventionnisme local s'est imposé en fait et a été admis par la jurisprudence du Conseil d'État avant d'être consolidé par les décrets des 5 novembre et 26 décembre 1926 autorisant les régies industrielles et commerciales.

- Ces interventions se sont ensuite développées pendant la reconstruction, suscitant alors le décret du 20 mai 1955 qui présentait encore les possibilités d'intervention des collectivités comme exceptionnelles et soumises à l'approbation préfectorale ;

Parallèlement, le traité de Rome du 25 mars 1957 a , dans ses articles 92 à 94, posé à son tour le principe de la neutralité d'action des États membres et des collectivités de la Communauté. Tout ce qui était susceptible d'affecter le libre jeu de la concurrence des entreprises dans les échanges entre ces États était prohibé ; des dérogations étaient expressément prévues par le traité pour certains types d'aides considérées comme compatibles avec l'existence d'un marché commun. Malgré cette conception essentiellement fondée sur le souci de la concurrence équitable entre les entreprises, la Commission des communautés européennes a été conduite, par des "communications", à introduire des politiques publiques, en faveur de l'aménagement du territoire communautaire comme du soutien à certaines initiatives et mutations économiques, ainsi que de l'emploi.

- puis elles se sont banalisées depuis les années 1970, au moment des chocs pétroliers.

Le droit s'est adapté à cette nécessité, la plupart du temps avec un certain retard et un certain décalage par rapport au réel.

► Depuis 1982, le **cadre juridique des interventions économiques** en faveur des entreprises accordées par les collectivités territoriales a évolué selon **trois phases**.

- Un premier régime issu de la loi de décentralisation du 2 mars **1982** et de la loi de plan du 7 janvier 1982 a introduit la notion de primauté de la région en matière d'**aides directes** et une grande liberté de toutes les collectivités pour les **aides indirectes** jusqu'en 2002.

- La loi du 27 février **2002** relative à la démocratie de proximité a ensuite institué le rôle de « chef de file » de la région. Le **chef de filât** s'exprime principalement par l'obligation de conventionnement pour certains types d'aide et par la nécessité d'obtenir l'accord de la région si une collectivité infra-régionale souhaite créer un dispositif propre. Par ailleurs, la définition des aides directes et indirectes a également évolué puisque la loi a supprimé les primes régionales à l'emploi (PRE) et les primes régionales à la création d'entreprises (PRCE) en leur substituant la notion plus large de « **subventions** »;

- **Le droit en vigueur est issu de la loi du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales, qui a supprimé la distinction entre aides directes et indirectes pour adapter le droit français aux exigences de celui de l'Union européenne. Le régime actuel ne traduit pas de choix tranché en faveur d'une région chef de file incontestable en matière d'interventions économiques. Ainsi **les aides indirectes libres ont disparu mais le nombre d'aides à l'immobilier que les collectivités peuvent octroyer sans accord de la région s'est accru.**

---

► Dans ce cadre, **les aides publiques aux entreprises font aujourd'hui l'objet d'un contrôle et d'une évaluation très stricts**, permettant de s'assurer de leur ciblage et de leur efficacité. Le contrôle de l'efficacité des aides se fait à deux stades :

- avant l'octroi de l'aide, lors de l'instruction de la demande, les financeurs publics sont tenus de mettre en évidence une défaillance du marché justifiant l'intervention publique. Ils doivent ensuite démontrer l'effet d'incitation de l'aide sur le comportement de l'entreprise en déterminant ce que, en l'absence d'aide publique, l'entreprise aurait effectué sur la thématique ou l'investissement projeté. Cette analyse est multicritères, financiers, de risques, d'impact sur l'environnement, sur la création d'emplois etc. Enfin, l'aide ne doit pas favoriser l'entreprise au détriment de ses concurrents ;

- après l'octroi de l'aide, un suivi à échéance régulières et contractuelles vérifie l'incitativité de l'aide au travers de la réalisation des objectifs du projet et de ses effets. Si les conditions d'incitativité ne sont pas respectées, les financeurs publics peuvent mettre fin à l'aide avant le terme du projet et réclamer le remboursement des indus.

Un rapport annuel est transmis à la Commission européenne le 30 juin de chaque année par chaque État membre, sur l'application des régimes d'aide et les aides individuelles ayant fait l'objet d'une notification à la Commission européenne ou ayant été pris dans le cadre du règlement général d'exemption (RGEC). En outre, des évaluations des dispositifs d'aides sont menées régulièrement par la Cour des comptes, le Conseil des prélèvements obligatoires et l'Inspection générale des finances.

#### L'APPLICATION DE LA RÈGLE DE MINIMIS

Conçue par l'Union Européenne pour encadrer le fonctionnement des aides aux entreprises, la règle de minimis prévoit qu'une même entreprise ne peut pas recevoir plus de 200 000 euros d'aides dites de minimis pendant une période de trois exercices fiscaux, ce plafond étant ramené à 100 000 euros pour les entreprises du transport. Ce maximum tient compte de l'ensemble des aides de minimis allouées à l'entreprise, quelle que soit leur forme.

L'entreprise doit surveiller sa situation à l'égard de ce plafond et son dossier de demande d'aide doit récapituler celles qui ont été perçues.

**La première conclusion à tirer de cette évolution est que le présent projet de loi ne doit pas décourager le dynamisme des collectivités qui s'investissent dans le développement économique au moment où notre pays en a le plus besoin** et où les attentes à l'égard des élus n'ont jamais été aussi fortes, en particulier, sur les territoires que la désindustrialisation et la montée du chômage contribuent à déstructurer.

### **B. L'ANALYSE DES 6,5 MILLIARDS DE DÉPENSES D'INTERVENTION ÉCONOMIQUE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.**

L'un des principaux motifs du projet de loi dans son volet intervention économique et tourisme, est, la **réduction des « doublons »** : à cet égard, votre rapporteure pour avis estime que l'élaboration de plateformes de recensement exhaustif des aides a un rôle fondamental à jouer pour donner plus de lisibilité aux entreprises. Le rapport Queyranne<sup>1</sup>, qui a inspiré ce projet de loi, plaide également pour une réduction des coûts de gestion, mais l'expérience enseigne que les réformes qui affichent une volonté de rationalisation et d'économies budgétaires produisent généralement des surcoûts.

Pour mieux situer les enjeux, il convient de rappeler que interventions économiques des collectivités territoriales avoisinent **6,5 milliards d'euros soit le septième de celles de l'Etat et 0,3 % du PIB**. Les régions consacrent 2,1 milliards d'euros à ces interventions économiques, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) 1,7 milliard d'euros, les départements 1,6 milliard d'euros et les communes 983 millions d'euros. Ces dépenses constituent une part limitée du budget de chaque niveau de collectivité territoriale : 8,3 % pour les régions, 1,6 % pour les départements, 1,7 % pour les intercommunalités et 1,5 % pour les communes (chiffres 2011 - données DGFIP).

De 2007 à 2011, les dépenses d'intervention économique des collectivités ont progressé de près de 1 % en moyenne annuelle avec des évolutions contrastées. Les interventions des départements ont décliné de 14 %, en particulier à partir de 2010, cette décroissance ayant davantage affecté l'investissement (-23 %) ; les compétences en matière sociale des départements ont réduit leurs marges de manœuvre en matière de développement économique. Dans le même temps, **les interventions des régions ont progressé de 18 % et celles des communes et groupements à fiscalité propre de près de 7 %**.

Ces dépenses d'intervention économique des collectivités se répartissent à part égale entre **fonctionnement et investissement**, mais il convient de ne pas céder au préjugé selon lequel les dépenses de fonctionnement sont improductives.

Par ailleurs, comme l'ont fait observer les représentants des régions, la dynamique de la fiscalité locale n'est pas en cohérence avec la volonté de donner un rôle accru à l'échelon régional : le présent projet de loi ne repose donc pas sur un socle financier solide.

---

<sup>1</sup> *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité - Rapport présenté le 18 juin 2013 et établi par Jean-Philippe Demaël, Directeur général de Somfy Activités, Philippe Jurgensen, Inspecteur général des finances, et Jean-Jack Queyranne, Président de la région Rhône-Alpes.*

---

### C. LE MODÈLE PRODUCTIF S'EST « URBANISÉ »

Il convient également de mentionner le résultat des travaux qui démontrent que la logique territoriale du développement économique a changé : pour l'essentiel, **le modèle productif s'est « métropolisé » et disperse moins ses effets qu'autrefois**. Des années 1950 aux années 1980, les économistes ont bien montré que la production industrielle se diffusait à l'ensemble du territoire. Aujourd'hui, la diffusion est limitée à une aire urbaine, **ce qui justifie une gestion fine au niveau des métropoles et des intercommunalités**. Force est de constater que l'attractivité des "capitales régionales" a tendance à concentrer sur la ville centre l'essentiel de l'activité économique, des formations de l'enseignement supérieur et des organismes de recherche. Combiné à l'évolution des dessertes ferroviaires organisées de plus en plus fréquemment en étoile à partir des métropoles régionales, le développement actuel menace de dupliquer au niveau régional les travers maintes fois dénoncés d'un centre embolisé, entouré d'espaces en voie de dévitalisation. Or la généralisation des réseaux et du numérique ainsi que la réflexion autour de l'efficacité énergétique et de la production d'énergie décentralisée pourraient permettre de concevoir des modes de développement urbains plus harmonieux.

## II. LES TROIS IDÉES-FORCES QUI GUIDENT LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Face au « maquis » institutionnel, et à l'heure où les contraintes budgétaires se font toujours plus pressantes, il est temps de réaménager le droit des interventions économiques des collectivités territoriales afin de rendre celles-ci le plus efficace possible.

C'est ce souci d'efficacité qui a guidé votre rapporteure pour avis dans sa réflexion, qui s'ordonne autour de trois idées-forces.

➤ La première est qu'il est indispensable de consacrer le rôle de chef de file des régions en matière de développement économique dans une logique de cohérence et de simplification, afin d'éviter les doublons.

Ce rôle de coordination doit cependant être spécifié car le développement économique est une très vaste politique publique, qui fait intervenir de très nombreuses dimensions. Les régions sont, par exemple, la bonne échelle pour organiser les plateformes de projection des PME et ETI à l'exportation, ou encore pour coordonner les stratégies d'attractivité. Dans un contexte mondialisé, ces actions doivent impérativement être coordonnées pour optimiser la visibilité de nos territoires.

➤ La deuxième idée-force réside dans la nécessaire prise en compte des spécificités des territoires par une association forte de ceux-ci à l'élaboration des schémas régionaux et à leur mise en œuvre.

D'une part, il s'agit d'encourager le dynamisme des collectivités, au moment où notre pays en a le plus fortement besoin.

➤ D'autre part, au-delà des « cœurs de métier » des régions, le soutien du développement économique passe par de nombreux « vecteurs » sur lesquels les régions n'ont ni monopole, ni véritable capacité de maîtrise d'ouvrage. Il s'agit de l'animation de proximité de l'économie locale tels que réseaux d'affaires, interfaces avec l'université, de l'aménagement économique du territoire – immobilier, foncier, dépollution des sols, réseaux...- et des services supports nécessaires pour attirer des entreprises – logement, offre culturelle et sportive, crèches etc. On voit bien, dans ces conditions, que si le schéma de développement économique doit être réfléchi au niveau régional, il doit être aussi co-construit et co-produit avec les autres acteurs du territoire, en particulier le niveau des intercommunalités et des métropoles

➤ La troisième idée-force est qu'il convient d'introduire dans la loi la souplesse nécessaire à l'élaboration de schémas qui soient vraiment du « cousu-main ». En matière de tourisme par exemple, on ne peut pas vouloir traiter de la même manière un territoire où rayonnent des stations touristiques classées, connues mondialement, et d'autres territoires dont les objectifs et le pouvoir d'attraction s'exerceront dans un registre différent – tourisme vert, tourisme industriel par exemple.

Comme l'a fait remarquer à juste titre M. Jean-Paul Delevoye, président du Conseil économique, social et environnemental, lors de son audition devant la commission des Lois, la carte territoriale ou la nouvelle répartition des compétences ne doivent pas être un objectif en soi ou une occasion d'appliquer des schémas de pensée verticaux hérités du passé mais un moyen d'améliorer la performance économique de l'offre territoriale et d'assurer la cohésion sociale. En particulier, dans les territoires de la « France périphérique » selon l'expression de Laurent Davezies où le sentiment d'abandon prédomine, les collectivités sont en première ligne pour la sauvegarde de l'emploi et de la cohésion sociale.

Votre rapporteure pour avis est, dans ce contexte, favorable à des métropoles dynamiques qui soient les locomotives d'un développement régional équilibré. Pour ce faire, il faut clarifier les registres d'intervention entre le bloc local et le niveau régional tout en respectant le principe de libre administration des collectivités locales et l'absence de tutelle de l'une sur l'autre.

Il convient ici de rappeler, en ce qui concerne les grands principes constitutionnels applicables aux interventions économiques décentralisées, les propos du Président de la section de l'intérieur du Conseil d'État,

---

entendu par la commission des lois : « la prescriptibilité des schémas régionaux frise la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Le Conseil d'État a donc, par précaution, demandé que soit substitué le terme de compatibilité à celui de conformité. »

Pour surmonter tout risque d'incertitude juridique tout en se conformant à la logique économique et sociale, votre rapporteure pour avis propose d'abord une solution simple et réaliste à l'article 2 du projet de loi : l'élaboration conjointe des schémas de développement économique. Bâtir une réforme durable en matière de développement économique implique nécessairement une vision stratégique partagée et une co-construction du schéma de développement économique. Car c'est en travaillant tous ensemble que les régions et leurs territoires infrarégionaux pourront construire des politiques qui allient à la fois l'aide au tissu économique existant et la préparation des activités du futur. C'est pourquoi les orientations du schéma doivent être mises en débat au sein des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) pour un avis global.

Il convient également d'appliquer le principe du mécanisme de contractualisation prévu dans le droit existant et issu de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). A travers la signature de conventions territoriales d'exercice concerté, il s'agit de clarifier la mise en œuvre des orientations du schéma et de définir l'implication des collectivités dans une territorialisation fine. Pour consolider les orientations régionales et leur donner une réelle cohérence, il faut les rendre consensuelles et prévoir leurs déclinaisons territoriales. Il ne s'agit en aucun cas d'opposer un niveau à un autre mais bien au contraire de mobiliser toutes les énergies, afin de construire un projet commun, cohérent et efficace, qui permette l'optimisation des ressources publiques et privées au service du développement des territoires

Compte tenu de la situation de notre pays, votre rapporteure pour avis a estimé que la présente réforme n'a guère droit à l'erreur. C'est pourquoi elle a suggéré à la commission des affaires économiques de ne pas abroger le mécanisme de sauvegarde, prévu par l'article L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales, permettant à une collectivité, en cas de carence de l'initiative régionale, d'intervenir en contractualisant avec l'État. Néanmoins, après un large débat, votre commission n'a pas retenu cette idée.

En matière de tourisme, le maintien de la compétence partagée lui semble opportun, et appelle la même logique de schéma co-élaboré. Par ailleurs, il apparaît souhaitable de ne pas contraindre les stations classées à transférer leur compétence tourisme aux intercommunalités. Un tel transfert risquerait de démotiver et de dénaturer les communes concernées alors que leur savoir-faire est un gisement précieux pour notre pays. Le texte adopté par la commission des lois préserve le libre choix des communes.



---

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 2*

(articles L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales, L. 711-8 du code de commerce, 5-5 du code de l'artisanat et 50 de la loi n° 2003-721 du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique)

### **Compétence de la région en matière économique et schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation**

**Commentaire : cet article porte sur l'étendue de la compétence des régions en matière économique ainsi que sur le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.**

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

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) comporte trois définitions de principe du rôle de la région en matière de développement économique :

- selon l'article L. 1511-1, figurant dans la partie du CGCT consacrée au développement économique, la région « **coordonne** sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'État » ;

- d'après l'article L. 4211-1, relatif aux attributions de la région, elle « a pour **mission**, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'État, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région.» ;

- enfin l'article L. 4221-1, qui concerne les compétences du conseil régional, précise que celui-ci « a **compétence** pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. ».

Pour définir le régime et décider de l'octroi d'**aides aux entreprises**, l'article L. 1511-2 confie le rôle principal à la région puisque les départements, les communes et de leurs groupements ne peuvent participer au financement de ces aides que dans le cadre d'une **convention** passée avec elle ou avec son accord.

**Ce rôle de coordination, comporte des dérogations** permettant aux autres collectivités territoriales, dans certains domaines, d'agir sans en référer à la région.

La compétence régionale prévue par l'article L. 1511-2 en matière d'aides aux entreprises s'exerce ainsi « sans préjudice des dispositions » concernant :

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

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

L'article L. 1511-5 prévoit également que les collectivités territoriales autre que la région peuvent intervenir pour compléter les aides aux entreprises, mentionnés aux articles L. 1511-2 et L. 1511-3, par une convention passée avec l'État, et donc sans que l'accord de la région soit requis.

## II. Le projet de loi initial

S'articulant avec l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi qui prévoit la suppression de la clause de compétence générale, l'article 2 définit la compétence des régions en matière économique.

➤ Le **paragraphe I** de cet article prévoit tout d'abord, dans une affirmation de principe, que la région est la collectivité territoriale **responsable**, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique (alinéa 3).

S'agissant des modalités d'exercice de cette compétence, l'article 2 précise ensuite que le **schéma régional** de développement économique, d'innovation et d'internationalisation définit les orientations dans quatre domaines : l'aide aux entreprises, le soutien à l'internationalisation, les aides à l'investissement immobilier ainsi que les aides à l'innovation des entreprises. Le schéma régional doit également organiser la complémentarité des actions menées, sur le territoire régional, par les collectivités territoriales et leurs groupements en matière d'aide aux entreprises. Enfin, le schéma régional doit veiller à ce que ces aides ne contribuent pas aux délocalisations d'activités économiques au sein de la région ou d'une région limitrophe (alinéa 4).

---

Le schéma de développement économique doit être adopté par le conseil régional dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils régionaux après avoir fait l'objet d'une concertation au sein de la conférence territoriale de l'action publique et avec les organismes consulaires (alinéa 5).

L'article 2 prévoit cependant un **régime particulier** pour les orientations applicables sur le territoire d'une **métropole** : elles doivent être adoptées conjointement par les instances délibérantes de la métropole concernée et de la région. À défaut d'accord, les orientations adoptées par la métropole concernée prennent en compte le schéma régional. Elles sont adressées à la région dans les six mois qui suivent l'adoption du schéma régional (alinéa 6).

Le schéma régional applicable sur le territoire d'une métropole doit être approuvé par arrêté du représentant de l'État. (alinéa 7).

Enfin, le premier paragraphe de l'article 2 précise que, hors métropoles et métropole de Lyon, les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'intervention économique sont compatibles avec ce schéma. Les actes des métropoles et de la métropole de Lyon sont compatibles avec les seules orientations du schéma applicables sur leur territoire (alinéa 7).

➤ Les paragraphes II et III prévoient que les stratégies des **chambres de commerce** et d'industrie de région et des **chambres de métiers** et de l'artisanat sont compatibles avec le schéma de développement économique, d'innovation et d'internationalisation adopté par la région.

➤ Le paragraphe IV vise à renforcer la représentation des conseils régionaux au sein du conseil d'administration d'UBIFrance.

➤ Enfin, le paragraphe V prévoit l'application de l'article 2 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

### III. La position de votre commission

Favorable au principe du renforcement du rôle stratégique de la région en matière de développement économique, votre rapporteure pour avis estime, pour l'essentiel, nécessaire de réaménager les dispositions de l'article 2 relatives au schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation : pour être opérationnel et susciter l'adhésion des territoires, le schéma doit être co-élaboré, soumis pour avis à la conférence territoriale de l'action publique et décliné par des conventions territoriales d'exercice concerté.

La commission a adopté, à l'initiative de sa rapporteure, quatre amendements à cet article.

Le premier prévoit une nouvelle rédaction du troisième alinéa - « chapeau » - de l'article 2 de façon à préciser que **la compétence de la région** pour définir les orientations en matière de développement économique **s'exerce sur la base d'une concertation préalable** avec les autres collectivités territoriales, les intercommunalités et l'État.

Le deuxième amendement vise à intégrer dans le schéma régional de développement économique les entreprises de **l'économie sociale et solidaire**, en cohérence avec les dispositions de l'article 7 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire qui prévoit que la région élabore une stratégie régionale dans ce domaine en concertation avec la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire ainsi qu'avec les organismes et entreprises de l'économie sociale et solidaire.

Le troisième a pour but de **favoriser la « montée en gamme » des schémas régionaux, en organisant trois étages de concertation, d'élaboration et de contractualisation**. Il s'agit de garantir la pertinence des schémas et de leur permettre de susciter l'adhésion des collectivités et des groupements compétents.

- L'amendement pose, tout d'abord, le principe de **l'élaboration conjointe du schéma régional** de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

- Il prévoit ensuite que le projet de schéma régional est soumis pour avis à la **conférence territoriale de l'action publique (CTAP)**.

- La reconnaissance du rôle de chef de file des régions en matière de développement économique et le renforcement de leurs compétences exclusives dans un certain nombre de domaines n'épuisent pas la question de la coordination des acteurs et de leurs stratégies. Les schémas, qui demeureront des documents de portée générale, ne suffiront pas à territorialiser les stratégies économiques. C'est pourquoi l'amendement propose de **décliner le schéma régional à travers des conventions territoriales d'exercice concerté des compétences**, prévues au paragraphe V de l'article L. 1111-9-1 du CGCT. Cet outil contractuel doit porter sur les compétences partagées et plus encore sur les compétences exclusives des communes et des intercommunalités, comme l'immobilier d'entreprise, en les articulant avec les orientations du schéma régional.

Afin de privilégier l'intelligence territoriale et la recherche d'accords entre les acteurs publics locaux, l'amendement prévoit que la convention territoriale d'exercice concerté fixe les règles de nature prescriptive que les signataires s'engagent à respecter. Cet accord préalable permet d'éviter de caractériser la tutelle d'une collectivité sur une autre.

Le quatrième amendement adopté par la commission vise à éviter de différencier excessivement le traitement des métropoles s'agissant de la prise en compte du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Conformément au principe d'égalité, il prévoit la suppression de l'alinéa 6 de l'article 2 du projet de loi qui aurait pour effet de créer un régime dérogatoire pour les métropoles en matière d'aide aux entreprises et à l'immobilier d'entreprise. L'amendement modifie, par cohérence, les alinéas 7 et 8 du même article.

Il convient de rattacher à ce bloc d'amendements portant sur l'article 2 du projet de loi un cinquième amendement adopté par la commission à l'initiative de la rapporteure pour avis, tendant à créer un article additionnel après l'article 2. Il s'agit de permettre aux **organismes consulaires** d'être associés aux conventions visant à une bonne mise en œuvre du schéma régional. Sans leur permettre de devenir parties prenantes de l'ensemble des négociations qui auront lieu entre collectivités, leur légitimité n'étant pas de même nature, cet amendement prévoit des annexes spécifiques aux conventions organisant les relations entre les collectivités et les organismes consulaires.

**Votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

### *Article 3*

(articles L. 1511-2, L. 1511-3, L. 1511-7, L. 3231-1, L. 4211-1, L. 1511-5, L. 3231-3, L. 3232-1, L. 3231-7, L. 3231-4 et L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales)

**Compétence exclusive de la région pour définir les régimes d'aides aux entreprises et dérogation pour les aides à l'immobilier d'entreprises.**

**Commentaire : cet article vise à établir la compétence exclusive de la région pour définir les régimes d'aides aux entreprises dérogation pour les aides à l'immobilier d'entreprises.**

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

➤ **Vue générale** - Pour définir le régime et décider de l'octroi d'aides aux entreprises, l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales confie le **rôle principal** à la région puisque les départements, les communes et de leurs groupements ne peuvent participer au financement de

ces aides que dans le cadre d'une **convention** passée avec elle ou avec son accord.

Ce rôle de coordination, comporte des dérogations permettant aux autres collectivités territoriales, dans certains domaines, d'agir sans en référer à la région.

La compétence régionale prévue par l'article L. 1511-2 en matière d'aides aux entreprises s'exerce ainsi « sans préjudice des dispositions » concernant :

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

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

L'article L. 1511-5 prévoit également que les collectivités territoriales autre que la région peuvent intervenir pour compléter les aides aux entreprises, mentionnés aux articles L. 1511-2 et L. 1511-3, par une convention passée avec l'État, et donc sans que l'accord de la région soit requis.

#### ➤ **Panorama détaillé du droit en vigueur.**

L'article **L. 1511-2** du CGCT indique que le conseil régional définit le régime et décide de l'octroi des aides aux entreprises dans la région qui revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Il peut déléguer la gestion de ces avances à des établissements publics.

Les départements, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région. Toutefois, en cas d'accord de la région, la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales auteur du projet d'aide ou de régime d'aides peut le mettre en œuvre.

L'article **L. 1511-3** relatif à l'immobilier d'entreprise, plafonne le montant des aides que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent attribuer sous forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés.

L'article **L. 1511-5**, qui a pu être qualifié de mécanisme de sauvegarde permettant de s'affranchir d'un refus d'intervention ou d'une carence de la région, dispose qu'une convention peut être conclue entre l'Etat et une collectivité territoriale autre que la région ou un groupement pour compléter les aides ou régimes d'aides mentionnés aux articles L. 1511-2 et L. 1511-3. Une copie de la convention est en ce cas portée à la connaissance du président du conseil régional par le représentant de l'État dans la région.

L'article **L.1511-7** permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de verser, dans la limite d'un plafond fixé par décret, des subventions aux organismes ayant pour objet de participer à la création ou à la reprise d'entreprises. Une convention conclue avec l'organisme bénéficiaire de la subvention doit alors fixer les obligations de ce dernier et les conditions de reversement de l'aide.

## II. Le projet de loi initial

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

- Le 1° du **paragraphe I** de l'article 3 vise, d'abord, à modifier l'article **L. 1511-2** en prévoyant que le conseil régional est **seul compétent** pour définir les régimes d'aides et décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région. Il s'agit des aides dont l'objet est la création et l'extension d'activités économiques, sous forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Le conseil régional pourrait cependant déléguer tout ou partie de l'octroi de ces aides aux collectivités territoriales et à leurs groupements dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8. Il pourrait également déléguer la gestion des avances à des établissements publics (alinéa 3).

Dans le cadre d'une **convention** passée avec la région, les autres collectivités territoriales et leurs groupements peuvent participer au financement des aides et régimes d'aides mis en place par la région (alinéa 4).

**Une exception est prévue pour les aides à l'immobilier d'entreprises** (cf. infra 2° du paragraphe II).

Dans ce cadre, seule la région dispose d'un pouvoir d'initiative. L'intervention des autres collectivités et groupements s'inscrit dans le cadre défini par la région. Ils peuvent ainsi compléter les aides régionales en

passant une convention avec celle-ci. La région peut aussi déléguer en tout ou partie l'octroi des aides aux collectivités territoriales et à leurs groupements. La région est la seule collectivité à disposer dorénavant d'une compétence de plein droit pour accorder des aides à des entreprises en difficulté, dans le respect des règles communautaires en matière de concurrence. Les autres collectivités territoriales ne pourront, là aussi, intervenir que dans le cadre d'une convention passée avec la région ;

Le 1° du paragraphe I de l'article 3 prévoit également, à l'article L. 1511-2, lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige, que le conseil régional peut accorder des aides à des **entreprises en difficulté**. Les modalités de versement des aides et les mesures de redressement qui en sont la contrepartie font l'objet d'une convention entre la région et l'entreprise. Les autres collectivités territoriales et leurs groupements disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions peuvent participer au financement des aides dans le cadre d'une convention passée avec la région (alinéa 6).

- Par dérogation au principe de compétence exclusive de la région en matière d'aide aux entreprises, le **2° du paragraphe I** de l'article 3 vise à modifier l'article **L. 1511-3** qui concerne les **aides à l'immobilier d'entreprise**. Le projet de loi prévoit que les communes, la métropole de Lyon et, lorsque la compétence leur a été transférée, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents, dans le respect du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation pour attribuer des aides à l'investissement immobilier des entreprises, ainsi que des aides à la location de terrains ou d'immeubles.

Ces aides prennent notamment la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que les conditions du marché. Le montant des aides est calculé par référence aux conditions du marché, selon des règles de plafond et de zone déterminées par voie réglementaire. Ces aides donnent lieu à l'établissement d'une convention et sont versées soit directement à l'entreprise bénéficiaire, soit au maître d'ouvrage, public ou privé, qui en fait alors bénéficiaire intégralement l'entreprise. Les régions peuvent intervenir en complément des collectivités territoriales et groupements visés au premier alinéa dans le cadre d'une convention passée avec ceux-ci (alinéa 8).

La compétence des communes, de la métropole de Lyon et, en cas de transfert, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise est ainsi confirmée. Cette compétence doit cependant s'exercer dans le respect des orientations du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Les régions pourront apporter leur

---

contribution dans le cadre de conventions avec les EPCI à fiscalité propre ou les communes ou, le cas échéant, la métropole de Lyon ;

- Le 3° du paragraphe I de l'article 3, qui vise à modifier l'article L. 1511-7, limite aux seules régions, métropole de Lyon et métropoles la compétence de plein droit pour soutenir des organismes de participation à la création ou à la reprise d'entreprises. Les autres collectivités ne peuvent intervenir que dans le cadre d'une convention passée avec la région

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

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

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

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

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

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

services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, ont vocation à s'y substituer.

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

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

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

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

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

Votre rapporteure pour avis a soumis à la commission l'idée de maintenir dans le droit en vigueur le mécanisme de sauvegarde prévu par l'article L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales. Ce dispositif permet, dans certaines conditions, à une collectivité territoriale de s'affranchir d'un refus d'intervention ou de la carence de la région en passant une convention avec l'État pour compléter les dispositifs existants d'aides aux entreprises. Une copie de la convention est alors portée à la connaissance du président du conseil régional par le représentant de l'État dans la région. La commission, a cependant été soucieuse d'éviter d'introduire une dérogation à la compétence économique régionale prévue par le projet de loi et n'a pas maintenu un tel mécanisme.

A l'initiative de sa rapporteure pour avis, votre commission a adopté un amendement qui vise à garantir l'égalité de traitement des collectivités territoriales et de leurs groupements compétents en matière de mécénat et d'aide aux organismes participant à la création d'entreprises.

**Votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

---

#### Article 4

(articles L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, L. 111-2, L.131-3, L. 132-2, L. 161-3, L. 131-1, L. 131-6, L. 131-7 et L. 132-1 du code du tourisme)

### **Ajout du tourisme à la liste des compétences soumise au chef de filât régional**

**Commentaire : cet article ajoute le tourisme à la liste des compétences soumise au chef de filât régional.**

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

➤ Son socle, qui figure à l'article L. 111-1 du code du tourisme<sup>1</sup>, est le principe de la compétence partagée entre l'Etat, les régions, les départements et les communes dans le domaine du tourisme assorti de l'obligation d'exercer ces compétences de façon coopérative et coordonnée.

L'article L.111-2 du même code précise que les collectivités territoriales :

- sont associées à la mise en œuvre de la politique nationale du tourisme ;
- et qu'elles conduisent, dans le cadre de leurs compétences propres et de façon coordonnée, des politiques dans le domaine du tourisme.

➤ Le paragraphe II de l'article L.1111-9 du CGCT dresse la liste des huit compétences<sup>2</sup> pour lesquelles la région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. **Le tourisme ne figure pas parmi ces compétences.**

➤ L'article L. 131-3 du code du tourisme prévoit, par principe, la création dans chaque région d'un comité régional du tourisme. Ce texte autorise cependant le maintien dérogatoire de plusieurs comités régionaux du tourisme dans les régions comptant plus d'un comité régional du tourisme au 13 janvier 1987. La loi autorise également le maintien d'un comité régional du tourisme commun à deux régions, lorsqu'un tel comité existe à cette même date. Dans ce cas, les deux conseils régionaux exercent

---

<sup>1</sup> Issu de la loi du 13 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme

<sup>2</sup> Ces huit compétences sont les suivantes : aménagement et développement durable du territoire ; protection de la biodiversité ; climat, qualité de l'air et énergie ; développement économique ; soutien de l'innovation ; internationalisation des entreprises ; intermodalité et complémentarité entre les modes de transports ; soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

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

## II. Le projet de loi initial

➤ Le **paragraphe I** de l'article 4 du projet de loi prévoit de compléter l'article L.1111-9 du CGCT pour **ajouter le tourisme à la liste des compétences soumise au chef de filât régional**.

➤ Le **paragraphe II** de l'article 4 propose, tout d'abord, une nouvelle rédaction de l'article L.111-2 du code du tourisme dont l'objet est d'instituer un chef de filât régional en matière de tourisme et de confier à la région l'élaboration du schéma régional de développement touristique.

- La région serait ainsi chargée d'organiser, en qualité de chef de file au sens de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le domaine du tourisme.

- La région élaborerait également le schéma régional de développement touristique qui fixe les objectifs stratégiques d'aménagement, de développement et de promotion touristiques. Le schéma doit préciser les actions des collectivités en matière de promotion, d'investissement et d'aménagement touristique du territoire.

La nouvelle rédaction envisagée pour l'article L. 111-2 du code du tourisme précise que le schéma régional de développement touristique tient lieu de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence en matière de tourisme et est adopté selon les modalités prévues aux V et VI de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.

Le schéma doit porter sur les modalités de financement et de mutualisation des services et peut prévoir la fusion d'organismes locaux de tourisme de la région, des départements, des communes et de leurs groupements.

Ce même paragraphe II de l'article 4 prévoit ensuite une nouvelle rédaction de l'article L. 131-3 du code du tourisme prévoyant la possibilité, pour le conseil régional, de créer un comité régional du tourisme qui prépare et met en œuvre la politique touristique de la région. De plus, ce paragraphe II prévoit que plusieurs régions ou plusieurs départements peuvent s'associer pour conduire leurs actions touristiques au sein d'un comité du tourisme commun, par délibérations concordantes de leurs organes délibérants

➤ Le **paragraphe III** prévoit enfin que **l'article 4 est applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016**.

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

Pour l'essentiel, cet article 4 porte sur l'instauration, en matière de tourisme, d'une collectivité chef de file au niveau régional, élaborant de façon concertée un document de planification unique, en s'appuyant sur le mécanisme de coordination de l'action publique dans les domaines de compétences partagées mis en place par la loi du 27 janvier 2014.

A l'initiative de sa rapporteure pour avis, la commission a adopté un amendement qui prévoit une élaboration conjointe du schéma dédié au tourisme au plan régional, en pleine cohérence avec le maintien d'une compétence partagée.

Cet amendement prévoit également d'articuler cette compétence partagée dans le cadre d'une convention territoriale d'exercice concerté, d'ores et déjà prévue par le code général des collectivités territoriales. Il convient de rappeler que ce mécanisme contractuel permet à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) d'organiser l'intervention des collectivités dans les domaines pour lesquels un chef de file a été désigné (V et VI de l'article L. 1111-9-1). Elle est opposable aux seuls collectivités territoriales et établissements publics qui l'ont signée, après approbation de leurs organes délibérants. S'agissant des compétences partagées pour lesquelles un chef de file n'a pas été désigné, chaque collectivité territoriale ou EPCI à fiscalité propre, attributaire de cette compétence, peut formuler des propositions de rationalisation de son exercice (VII de l'article L. 1111-9-1).

Il s'agit donc d'aller au-delà d'un simple débat en permettant aux collectivités de s'organiser pour la mise en œuvre concertée et rationalisée des politiques touristiques.

**Votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

*Article 6*

(article L. 4251-1, et articles L. 4251-2, L. 4251-3, L. 4251-4, L. 4251-5, L. 4251-6, L. 4251-7 et L. 4251-8 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

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

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

**I. Le droit en vigueur**

L'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales dispose que le plan de la région est constitué par le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire prévu à l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 portant répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Ce plan fixe les orientations mises en œuvre par la région soit directement, soit par voie contractuelle avec l'État, d'autres régions, les départements, les communes ou leurs groupements, les entreprises publiques ou privées, les établissements publics ou toute autre personne morale.

Le droit en vigueur prévoit une pluralité de schémas régionaux dans le domaine de l'aménagement du territoire.

- Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), prévu par l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales est élaboré par la région après avis des conseils généraux des départements concernés et du conseil économique, social et environnemental régional afin de fixer « les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional ». Dépourvu de tout caractère contraignant, le SRADT constitue un document indicatif qui ne s'inscrit pas dans la hiérarchie des normes.

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

- Le schéma régional de l'intermodalité (SRI), prévu par l'article L. 1213-3-1 du code des transports, est élaboré par la région. Il assure la cohérence des services de transport public et de mobilité offerts aux

---

usagers pour favoriser la complémentarité des réseaux, dans le respect des compétences de chacune des autorités organisatrices de transport du territoire. Le plan de déplacements urbains est compatible avec le schéma régional de l'intermodalité.

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

- Le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE), prévu par l'article L. 222-1 du code de l'environnement, est élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional, qui s'appuient sur un comité de pilotage rassemblant les représentants de l'État, des établissements publics, ainsi que sur un comité technique réunissant l'ensemble des acteurs et parties prenantes. Il définit les objectifs de lutte contre le réchauffement climatique et de s'y adapter. Ce schéma n'a pas de caractère prescriptif.

- La charte de parc naturel régional (charte de PNR) est élaborée, en application des articles L. 333-1 à L. 333-4 du code de l'environnement, par la région avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées. Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec la charte de PNR (article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme).

Six autres documents régionaux ont, de manière connexe, des incidences sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme : le schéma interrégional de **massif**, prévu à l'article 9 *bis* de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ; le schéma interrégional du **littoral**, prévu à l'article 40-A de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ; le plan **climat air énergie**, prévu par l'article L. 229-26 du code de l'environnement; le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des **déchets dangereux**, prévu par l'article L. 541-13 du code de l'environnement, et le schéma régional des **carrières**, prévu par l'article L. 515-3 du code de l'environnement.

Il convient également d'ajouter à cette liste plusieurs autres documents, comme le schéma régional d'aménagement des forêts prévu à l'article L. 4 du code forestier ou encore le schéma régional de développement touristique prévu à l'article L. 131-1 du code du tourisme.

Enfin, à une échelle différente de celle de la région, le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) a été introduit par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État pour succéder aux schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer. Avec ce schéma, l'État, propriétaire et gestionnaire du domaine public maritime, peut imposer des prescriptions, y compris sur les espaces terrestres attenants, dès lors qu'elles sont nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral. Son approbation par décret en Conseil d'État lui confère les mêmes effets juridiques qu'une directive territoriale d'aménagement.

## **II. Le projet de loi initial**

L'article 6 du projet de loi crée un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) élaboré par la région, avec une valeur prescriptive. Légistiquement, il 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).

S'agissant de son contenu, l'article 6 prévoit que le SRADDT intègre obligatoirement 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.

Les régions auraient cependant la possibilité de compléter le SRADDT avec une ou plusieurs autres thématiques en lien avec l'aménagement du territoire et d'ajouter 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.

L'élaboration du SRADDT, prévue par l'article 2, 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. Il est ensuite approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région, ce qui confère au schéma sa valeur prescriptive. Avant 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.

L'article L. 4251-4 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de l'article 2 du projet de loi, prévoit que le SRADDT a une valeur prescriptive à l'égard des documents d'urbanisme (SCoT, PLU) élaborés par les communes ou leurs groupements. **Cependant, le SRADDT ne serait pas opposable de la même manière pour l'ensemble de ses dispositions.** D'une part, les orientations stratégiques et les objectifs régionaux fixés par ce schéma ont vocation à s'inscrire dans le long terme, et sont par nature généralistes. Ils ne créent donc pas d'obligations précises et 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 normes fixées dans le fascicule à chapitres thématiques s'imposent aux documents d'urbanisme dans un rapport de compatibilité afin d'assurer une plus grande cohérence de l'action publique locale.

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

Cet article instaure une collectivité chef de file au niveau régional, élaborant de façon concertée un document de planification unique qui s'efforce de rationaliser les multiples schémas existants.

A l'initiative de sa rapporteure pour avis la commission a adopté un amendement qui vise à intégrer pleinement l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des conseils généraux concernés à l'élaboration du projet de schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

<p><b>Votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.</b></p>
--

### *Article 18*

(article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales)

## **Renforcement du bloc des compétences obligatoires des communautés de communes par un volet touristique**

**Commentaire : cet article vise à renforcer le bloc des compétences obligatoires des communautés de communes.**

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

Dans la partie du code général des collectivités territoriales consacrée aux établissements publics de coopération intercommunale, l'article L. 5214-16 traite des compétences des communautés de communes.

Le I de ce texte indique que la communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences relevant de chacun des deux groupes relatifs à l'aménagement de l'espace et aux actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.

**Le tourisme, qui fait l'objet de l'examen pour avis de la commission des affaires économiques, ne figure donc pas dans les compétences exercées de plein droit par les communautés de communes.**

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

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

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

En ce qui concerne les compétences optionnelles, l'article 18 ajoute une compétence relative à la création et la gestion de maisons de services au public définies par l'article 27-2 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations créé par la présente loi.

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

Pour mieux situer le contexte de cet article, il convient tout d'abord de rappeler que les années 2012 et 2013 ont été consacrées à la **rationalisation de la carte intercommunale.**

Au cours de l'année 2013, le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre s'est réduit de 311, après avoir baissé de 125 en 2012. Le nombre de communautés de communes s'établit à 1 903 en 2014 contre 2 223 en 2013. A l'opposé, les communautés d'agglomération ont vu leur nombre augmenter de 9, en solde net, au cours de la même période. En 2013, 20 nouvelles communautés d'agglomération sont issues de la fusion de communautés d'agglomération et de communautés de communes, 6 de la transformation d'une communauté de communes et 4 d'une création ex nihilo. A l'inverse, 20 communautés d'agglomération existantes début 2013 ont été fusionnées tandis qu'une a été dissoute.

En l'espace d'un an, la quasi-totalité des communes isolées ont été rattachées à un EPCI à fiscalité propre. De plus, ceux-ci ont désormais une taille plus importante et englobent des populations plus nombreuses conformément aux orientations des schémas départementaux de coopération intercommunale qui ont porté l'objectif d'une taille minimale, hors zone de montagne, à 5 000 habitants. Ainsi, la population moyenne des groupements à fiscalité propre atteint près de 29 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2014 contre 23 000 début 2012. 29 % des EPCI à fiscalité propre regroupent aujourd'hui plus de 20 000 habitants, 58 % plus de 10 000 habitants et seuls 13 % sont composés de moins de 5 000 habitants. En deux ans, le nombre moyen de communes regroupées dans un EPCI à fiscalité propre est passé de 13,7 début 2012 à 17 début 2014.

*(Source : étude d'impact).*

La recomposition de la carte intercommunale soulève la question de l'élargissement du champ de compétence des intercommunalités. La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles comporte des avancées en ce sens, avec l'augmentation du nombre de compétences obligatoires des communautés urbaines. De plus, désormais, le conseil de la communauté de communes, à la majorité des deux tiers de ses membres, définit l'intérêt communautaire des compétences, et non plus les communes membres.

S'agissant des compétences obligatoires, l'article 18 du présent projet de loi prévoit que les communautés de communes et les communautés d'agglomération prennent obligatoirement la compétence de promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme. Le motif avancé par le Gouvernement est que cette compétence sera « mieux exercées à l'échelle d'un territoire présenté comme un espace culturel et social cohérent ». Dans ce cadre, le Gouvernement a précisé que les offices de tourisme des communes touristiques et des stations classées de tourisme seraient transformés en bureau d'information de l'office de tourisme intercommunal, sauf lorsqu'ils deviennent le siège de l'office intercommunal.

Au cours des auditions, votre rapporteure a recueilli plusieurs séries d'observations des représentants :

- des régions, qui souhaitent intégrer le tourisme dans leur bloc de compétence exclusive ;

- du Réseau national des destinations départementales (RN2D), qui plaide pour une compétence tourisme partagée, sans chef de filât régional, assortie de schémas non pas régionaux mais conçus à l'échelle des « destinations touristiques » et d'une possibilité de mutualisation des moyens en sortant des contraintes liées aux frontières administratives ;

- de la Fédération nationale des offices de tourisme, qui est favorable au maintien de la compétence tourisme partagée, au chef de filât régional à condition que le schéma de développement touristique soit co-produit et également favorable au transfert de la compétence tourisme des communes aux intercommunalités, sauf pour les stations classées, les communes du littoral et les communes de montagne.

Votre rapporteure pour avis a été particulièrement sensible à l'argument selon lequel certaines communes ont développé une culture touristique essentielle pour leur survie économique ainsi que leur identité. Le réalisme conduit donc à s'inquiéter, tout particulièrement pour les stations classées, des conséquences d'une dépossession autoritaire de la maîtrise d'un élément indispensable à leur équilibre. Cependant, la commission des affaires économiques, favorable à la mutualisation, a préféré éviter d'introduire, à ce stade de l'élaboration du texte, un régime dérogatoire pour les seules stations classées.

A l'initiative de sa rapporteure pour avis, la commission a adopté un amendement ayant pour but d'harmoniser le libellé de la compétence tourisme des communautés de communes avec celui des métropoles et communautés urbaines. L'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de la loi du 24 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles prévoit, en effet, que la communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, un certain nombre de compétences parmi lesquelles figurent la "promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme".

<p><b>Votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.</b></p>
--

---

*Article 19*

(article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales)

**Compétences nécessaires aux communautés de communes pour être éligibles à une bonification de la dotation globale de fonctionnement**

**Commentaire : cet article complète le champ des compétences nécessaires aux communautés de communes pour être éligibles à une bonification de la dotation globale de fonctionnement.**

**I. Le droit en vigueur**

L'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que pour être éligibles à une bonification de la dotation globale de fonctionnement les communautés de communes doivent exercer au moins quatre des huit groupes de compétences suivants : développement économique ; aménagement de l'espace communautaire ; création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; politique du logement social ; politique de la ville ; collecte et traitement des déchets des ménages ; développement et aménagement sportif et assainissement.

L'éligibilité à la dotation précitée est constatée à la date à laquelle la communauté de communes remplit l'ensemble des conditions requises, par arrêté du représentant de l'État.

Le **tourisme**, qui fait l'objet de l'examen pour avis de la commission des affaires économiques, **ne figure donc pas parmi les compétences des collectivités territoriales permettant l'éligibilité des communautés de communes à une bonification de la dotation globale de fonctionnement.**

**II. Le projet de loi initial**

L'article 19 a pour objet de compléter le champ des compétences nécessaires aux communautés de communes pour être éligibles à une bonification de la dotation globale de fonctionnement en ajoutant, à l'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales, la promotion du tourisme par la création d'offices de tourisme, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et la création et la gestion de maisons de services au public.

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

Elle propose, à cet article 19, un amendement de coordination portant sur le libellé de la compétence tourisme.

**Votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

#### *Article 20*

(article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales)

### **Renforcement du bloc des compétences obligatoires des communautés d'agglomération par un volet touristique**

**Commentaire : cet article vise à renforcer le bloc des compétences obligatoires des communautés d'agglomération.**

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

Le I de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales fixe la liste des quatre groupes de compétences - en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville - que la **communauté d'agglomération** exerce de plein droit au lieu et place des communes membres.

Le II de cet article dispose que la communauté d'agglomération doit en outre exercer au lieu et place des communes au moins trois compétences parmi les six suivantes : création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; assainissement des eaux usées ; eau ; protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et action sociale d'intérêt communautaire.

Son II bis indique que la communauté d'agglomération est titulaire du droit de préemption urbain dans les périmètres fixés par le conseil de communauté pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat.

---

Le III de cet article L. 5216-5 prévoit que lorsque l'exercice des compétences obligatoires est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté d'agglomération.

Le **tourisme**, qui fait l'objet de l'examen pour avis de la commission des affaires économiques, **ne figure donc pas dans les compétences exercées de plein droit par les communautés d'agglomération.**

## II. Le projet de loi initial

L'article 20 prévoit de modifier l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales pour y ajouter, au titre des compétences obligatoires des communautés d'agglomération :

- la promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme dans le respect du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ;

- et en matière d'accueil des gens du voyage, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil.

L'article 20 vise également à ajouter, dans le même article L. 5216-5 du CGCT, au titre des compétences optionnelles, la création et la gestion de maisons de services au public ainsi que la définition des obligations de service au public afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

## III. La position de votre commission

A l'initiative de sa rapporteure pour avis, votre commission a adopté deux amendements.

- Le premier, en matière de tourisme, vise à harmoniser le libellé de la compétence tourisme des communautés d'agglomération avec celui des métropoles et communautés urbaines. L'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de la loi du 24 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles prévoit, en effet, que la communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, un certain nombre de compétences parmi lesquelles figurent la "promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme".

- Le second prévoit que les communautés d'agglomération comprenant une population de plus de 150 000 habitants sont associées de plein droit au pilotage des pôles de compétitivité dont le siège est situé dans leur territoire. Cet amendement vise donc à conforter l'implication des grandes communautés d'agglomération dans le soutien et l'animation des

pôles de compétitivité. Nombre de ces pôles ont été initiés par les communautés d'agglomération qui ont ainsi développé un savoir-faire dans la fertilisation croisée des acteurs, tout particulièrement entre la recherche et les entreprises.

**Votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

*Article 23*

(article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales)

**Délégations et transferts de compétences des départements aux métropoles**

**Commentaire : cet article définit les délégations ou transferts de compétences des départements aux métropoles.**

**I. Le droit en vigueur**

Selon l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales, la métropole est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social. Sont transformés par décret, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, en métropole les EPCI de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants.

Sont également prévues, à côté de ces EPCI, deux métropoles à statut particulier, créées au 1<sup>er</sup> janvier 2016 ainsi qu'une nouvelle collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée « Métropole de Lyon ». Au total, 14 métropoles existeront en 2016.

L'article L. 5217-2 prévoit également les compétences exercées par la métropole de plein droit, en lieu et place des communes membres.

Le IV de cet article prévoit que par convention passée avec le département, à la demande de celui-ci ou de la métropole, cette dernière exerce à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place du département, tout ou partie des compétence dans un certain nombre de domaines

## II. Le projet de loi initial

L'article 23 étend à plusieurs compétences, et en l'autorisant sous forme de délégation, le mécanisme de transfert automatique du département à la métropole créé par la loi du 27 janvier 2014.

Cet article prévoit le transfert automatique de sept compétences ou groupes de compétences du département à la métropole, dont le **tourisme** (alinéa 10) dès lors qu'aucune convention n'a été signée pour au moins trois de ces sept compétences ou groupes de compétences, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Il s'agit d'inciter département et métropole à conclure un accord, le statu quo étant exclu.

L'alinéa 11 de cet article prévoit que la convention précise les compétences transférés ou délégués, les conditions financières du transfert et les conditions dans lesquelles tout ou partie des services départementaux correspondants sont transférés ou mis à la disposition de la métropole. Ces services ou parties de service sont placés sous l'autorité du président du conseil de la métropole. L'alinéa 12 précise cependant que les conventions peuvent prévoir que des services ou parties de service concernés par un transfert de compétences demeurent des services départementaux et sont mis à disposition de la métropole pour l'exercice de ses compétences.

Ces transferts s'accompagnent également d'un transfert concomitant de ressources en application de l'article L. 5217-13 du CGCT qui prévoit une compensation intégrale des charges transférées. »

## III. La position de votre commission

Concrètement, cet article 23 transforme la possibilité de transfert, aujourd'hui offerte par le code général des collectivités territoriales, en une obligation, si département et métropole ne parviennent pas à s'entendre sur un certain nombre de transferts par voie de convention.

A l'initiative de sa rapporteure pour avis, la commission a adopté un amendement visant à permettre aux personnels des organismes départementaux assumant les compétences susceptibles d'être transférées ou mis à disposition des métropoles, comme les comités départementaux du tourisme ou les agences de développement touristique, en charge de la mise en œuvre de la politique touristique du département, de pouvoir bénéficier d'une mise à disposition auprès de la métropole à qui la compétence tourisme aurait été transférée.

Ces organismes disposent d'une expertise ancienne et reconnue pouvant être utile à la métropole pour l'exercice de sa nouvelle compétence.

Plus généralement, se pose la question du devenir des 2 000 personnes employées aujourd'hui dans un comité départemental ou une agence de développement touristique dont la position pourrait être fragilisée par le présent projet de loi.

**Votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

*Article 28*

(article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales)

**Compétences partagées en matière de culture, de sport et de tourisme**

**Commentaire : cet article pose le principe de la compétence partagée en matière de culture, de sport et de tourisme.**

**I. Le droit en vigueur**

Le principe de la compétence partagée est d'ores et déjà prévu à l'article L. 111-1 du code du tourisme qui dispose que l'État, les régions, les départements et les communes sont compétents dans le domaine du tourisme et exercent ces compétences en coopération et de façon coordonnée.

L'article 28 du projet de loi vise à compléter l'article L. 1111-4 rattaché au volet du code général des collectivités territoriales consacré au principe de libre administration.

Son premier alinéa explicite la **théorie des blocs de compétences** qui a pour objet, tout en respectant la clause de compétence générale, d'identifier les **vocations** principales et naturelles de chaque niveau de collectivités auquel les compétences correspondantes sont transférées. L'article L. 1111-4 traduit cette théorie dans les termes suivants : « la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que **chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes** soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions. »

---

Le deuxième alinéa de l'article L. 1111-4 prévoit que les communes, les départements et les régions **financent par priorité** les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi. Il précise également que **les décisions prises par les collectivités territoriales d'accorder ou de refuser une aide financière à une autre collectivité territoriale ne peuvent avoir pour effet l'établissement ou l'exercice d'une tutelle**, sous quelque forme que ce soit, sur celle-ci. Cette interdiction prolonge au niveau législatif le principe posé par l'article 72 de la Constitution : *« Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. »*.

Enfin, selon le troisième alinéa de l'article L. 1111-4 l'attribution par une collectivité territoriale à une autre collectivité territoriale **d'une aide financière ne peut être subordonnée à des conditions tenant à l'appartenance** de la collectivité bénéficiaire à une association, à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte, existant ou à créer.

## II. Le projet de loi initial

L'article 28 du projet de loi prévoit de préciser, dans l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, que les compétences en matière de culture, de sport et de tourisme sont partagées entre les communes, les départements et les régions.

## III. La position de votre commission

**Au cours des auditions, il est apparu que le maintien de la compétence partagée en matière de tourisme faisait l'objet d'un consensus pour la plupart des représentants des collectivités territoriales et des opérateurs de tourisme.**

**Il convient cependant de signaler que les représentants des régions ont souhaité que la compétence tourisme leur soit attribuée en mettant en avant les conclusions du rapport Queyranne précité qui souligne la multiplication des niveaux d'intervention et les nombreuses redondances dans le tourisme.** Les collectivités territoriales consacrent globalement 18 % de leurs dépenses de développement économique, soit plus d'1 milliard d'euros, à ce secteur d'activité, dont 303 millions aux comités départementaux et régionaux du tourisme. Selon ce rapport, le tourisme se caractérise par des interventions croisées, la création de multiples agences de niveau régional, départemental et local ainsi que par la multiplication des prestations non monétisées dont le montant est difficile à évaluer mais qui mobilisent un nombre significatif d'agents. Sur la base de ce constat, il

préconise<sup>1</sup>, dans le cadre d'un chef de filât régional, une rationalisation des dépenses passant par une revue des aides directes et des prestations non monétisées en faveur du tourisme qui devrait permettre l'atteinte d'un objectif de 10 % d'économies, soit environ 120 millions d'euros sur deux années.

**Votre rapporteure pour avis estime cependant que la transversalité du tourisme justifie le maintien d'une compétence partagée.** Il est, en effet, difficile d'identifier un seul échelon pertinent à la fois pour la planification et la mise en œuvre des actions touristiques, qui recouvrent une palette large allant de la promotion à l'international à l'information délivrée au plus près des sites touristiques. De plus, la diversité des territoires, de leur histoire et de leur image se prête mal à une réponse institutionnelle uniforme.

Afin de rationaliser l'action publique dans ce secteur, il est logique d'assortir ce partage des compétence d'un chef de filât régional, avec l'élaboration conjointe d'un schéma de planification unique, en s'appuyant sur le mécanisme de coordination prévu par la loi du 27 janvier 2014 (cf. ci-dessus le commentaire de l'article 4 du projet de loi).

**A l'initiative de la rapporteure pour avis, votre commission a adopté un amendement visant à garantir l'existence d'une commission dédiée à la compétence partagée du tourisme, au sein de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) instituée par la loi du 27 janvier 2014.** Il s'agit de rationaliser l'exercice de cette compétence partagée grâce à une concertation entre les collectivités publiques, y compris l'État, dans le cadre existant de l'article L. 1111-9 -1 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que la CTAP organise librement ses travaux au travers de commissions thématiques.

Le présent amendement s'harmonise avec les amendements suggérés par la commission de la culture visant à instituer des commissions thématiques pour le sport et la culture.

Sur le même thème, votre commission a adopté deux amendements tendant à introduire deux articles additionnels après l'article 28 :

- le premier précise les missions de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) en matière de tourisme en faisant référence à deux critères : la continuité des politiques de tourisme et leur mise en œuvre équilibrée dans l'ensemble des territoires.

- et le second vise à garantir l'inscription à l'ordre du jour de la CTAP des questions de tourisme au moins deux fois par an. Il prévoit par ailleurs la présence du représentant de l'État lors de ces réunions pour favoriser la cohérence des politiques touristiques.

---

<sup>1</sup> Page 46 du rapport « Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité ».

---

Ces deux amendements s'harmonisent également avec l'initiative prise par la commission de la culture pour l'exercice des compétences culture et sport.

**Votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**



---

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 9 décembre, la commission a examiné le rapport pour avis sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.**

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Le 5 novembre, notre commission s’est saisie pour avis du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République déposé en première lecture au Sénat, conformément à la tradition. Ce texte vise à renforcer l’efficacité de l’action des collectivités en substituant à la clause de compétence générale une répartition des responsabilités plus précise par niveaux de collectivités.

Notre commission a décidé d’examiner plus précisément les volets économie et tourisme, traités dans 7 des 37 articles de ce projet : les articles 2 et 3 donnent à la région le premier rôle dans le soutien au développement économique ; l’article 4 est consacré au tourisme ; l’article 6 traite du schéma régional d’aménagement et développement durable du territoire, pour son impact économique ; les articles 18, 19 et 20 renforcent le bloc des compétences obligatoires des intercommunalités en matière de tourisme et l’article 28 prévoit la création de guichets uniques en matière de tourisme.

J’ai procédé à plusieurs auditions et consultations tout en participant aux travaux de la commission des lois où des points de vue très divers se sont exprimés. Sept rapporteurs relevant de six commissions interviendront sur ce texte : Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, pour la commission des lois, Charles Guéné pour la commission des finances, Catherine Morin-Desailly pour la commission de la culture, Rémy Pointereau pour la commission du développement durable et René-Paul Savary pour la commission des affaires sociales.

Dans ce contexte, mes propositions s’ordonnent autour d’un message simple : l’analyse des transformations économiques et sociales de terrain – et non pas l’esprit de système – doit guider l’adaptation du cadre juridique des interventions économiques des collectivités locales. Seul le réalisme assurera l’efficacité économique, la cohésion sociale et la préservation de la motivation des élus pour répondre aux attentes des entreprises et des citoyens. De plus, la situation actuelle ne nous donne guère le droit à l’erreur.

Au cours des auditions, certains intervenants ont rappelé qu’il n’était pas simple de distinguer parmi les interventions des collectivités celles qui sont de nature purement économique. Les collectivités territoriales, comme l’État, sont, par l’exercice direct de leurs compétences, des agents économiques de premier plan en tant qu’acheteurs et en tant qu’employeurs. Cependant, dans la logique juridique, ce rôle doit être distingué de celui

---

d'intervenant au profit des entreprises du secteur marchand. Par leurs actions diverses en matière d'aménagement, d'infrastructures et de services aux entreprises, les collectivités contribuent à créer un environnement favorable à l'implantation et au développement des entreprises. Ces actions ne relèvent pas de la compétence « développement économique » au sens du projet de loi mais elles contribuent au dynamisme des territoires.

Les interventions économiques des collectivités territoriales avoisinent 6,5 milliards d'euros soit le septième de celles de l'État. Les régions y consacrent 2,1 milliards d'euros (soit 8,3 % de leur budget 2011), les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) 1,7 milliard d'euros, les départements 1,6 milliard d'euros (1,6 % de leur budget) et les communes 983 millions d'euros (1,5 %).

Si les dépenses d'intervention économique des collectivités ont progressé de près de 1% en moyenne annuelle sur la période 2007-2011, celles des départements ont décliné de 14 %, en particulier à partir de 2010, et surtout au détriment de l'investissement (- 23 %) ; celles des régions ont progressé de 18 %, et celles des communes et groupements à fiscalité propre de près de 7 %. Ces dépenses se répartissent à part égale entre fonctionnement et investissement.

Le cadre juridique de ces interventions a été redessiné par deux lois de décentralisation récentes : celle du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, a institué le rôle de chef de file de la région, qui implique l'obligation de conventionnement pour certaines aides, ainsi que la nécessité, pour une collectivité infrarégionale souhaitant créer un dispositif propre, d'obtenir l'accord de la région ; la loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, a supprimé la distinction entre aides directes et indirectes pour adapter le droit français à celui de l'Union européenne. Le régime actuel ne traduit pas de choix tranché en faveur d'une région chef de file incontestable en matière d'interventions économiques. Si les aides indirectes libres ont disparu, le nombre d'aides à l'immobilier que les collectivités peuvent octroyer sans accord de la région s'est accru.

Nous connaissons tous, sur nos territoires, le résultat de ce maquis institutionnel. À l'heure où les contraintes budgétaires se font toujours plus pressantes, il est grand temps de revoir notre copie, afin de rendre l'intervention des collectivités la plus efficace possible.

Dans une logique de cohérence et de simplification, nous devons consacrer le rôle de chef de file des régions en matière de développement économique. Leur fonction de coordination doit être spécifiée, car le développement économique est une vaste politique publique. Les régions sont, par exemple, le bon échelon pour organiser les plateformes de projection des PME et ETI à l'exportation, ou encore pour coordonner les stratégies d'attractivité. La coordination de ces actions s'impose, dans un contexte mondialisé, afin d'optimiser la visibilité de nos territoires.

---

Les spécificités des territoires doivent être mieux prises en compte, notamment par leur association forte aux schémas régionaux. Encourageons le dynamisme des collectivités, au moment où notre pays en a le plus besoin. Le soutien du développement économique passe par de nombreux vecteurs sur lesquels les régions n'ont ni monopole, ni véritable capacité de maîtrise d'ouvrage : animation de proximité de l'économie locale (réseaux d'affaires, interfaces avec l'université), aménagement économique du territoire (immobilier, foncier, dépollution des sols, réseaux...), services supports nécessaires pour attirer des entreprises (logement, offre culturelle et sportive, crèches etc.). Réfléchi au niveau régional, le schéma de développement économique doit être co-construit et co-produit avec les autres acteurs du territoire, intercommunalités et des métropoles en particulier.

Nous devons introduire dans la loi la souplesse nécessaire à l'élaboration de schémas qui soient vraiment du cousu-main. En matière de tourisme par exemple, on ne peut traiter de la même manière un territoire où rayonnent des stations touristiques classées, connues mondialement, et ceux dont le pouvoir d'attraction s'exercera dans le registre du tourisme vert ou industriel.

Comme l'a fait remarquer à juste titre Jean-Paul Delevoye lors de son audition devant la commission des lois, la carte territoriale ou la nouvelle répartition des compétences ne doivent pas être un objectif en soi ou une occasion d'appliquer des schémas de pensée verticaux hérités du passé, mais un moyen d'améliorer la performance économique de nos territoires et d'assurer la cohésion sociale. Dans ce que Laurent Davezies a appelé la « France périphérique », où le sentiment d'abandon domine, les collectivités sont en première ligne pour la sauvegarde de l'emploi. Favorisons des métropoles dynamiques, qui soient les locomotives d'un développement régional équilibré. Il nous faut pour cela clarifier les registres d'intervention entre le bloc local et le niveau régional, tout en respectant le principe de libre administration des collectivités locales et l'absence de tutelle de l'une sur l'autre.

Quant aux grands principes constitutionnels applicables aux interventions économiques décentralisées, le président de la section de l'intérieur du Conseil d'État, entendu par la commission des lois, a souligné que « la prescriptibilité des schémas régionaux frise la tutelle d'une collectivité sur une autre ». Le Conseil d'État a donc, par précaution, demandé que soit substitué le terme de compatibilité à celui de conformité.

Afin de surmonter tout risque d'incertitude juridique, tout en nous conformant à la logique économique et sociale, je vous proposerai d'introduire, à l'article 2, l'élaboration conjointe des schémas de développement économique. Nous ne pourrions bâtir une réforme durable en matière de développement économique sans une vision stratégique partagée et une co-construction du schéma de développement. C'est en

travaillant ensemble que les régions et leurs territoires construiront des politiques alliant l'aide au tissu économique et la préparation des activités du futur. C'est pourquoi les orientations du schéma doivent être mises en débat au sein des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) pour un avis global.

Je vous proposerai d'assortir ce principe du mécanisme de contractualisation issu de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014. Des conventions territoriales d'exercice concerté clarifieront la mise en œuvre des orientations du schéma et définiront l'implication des collectivités dans une territorialisation fine. Il importe, pour consolider les orientations régionales et leur donner une réelle cohérence, de les rendre consensuelles et de prévoir leur déclinaison territoriale. Loin d'opposer un niveau à un autre, mon objectif est de mobiliser toutes les énergies, afin de construire un projet commun, cohérent et efficace, qui favorise l'optimisation des ressources au service du développement des territoires

Enfin, je vous proposerai le maintien du mécanisme de sauvegarde prévu par l'article L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales, permettant à une collectivité, en cas de carence de l'initiative régionale, d'intervenir en contractualisant avec l'État.

En matière de tourisme, le maintien de la compétence partagée me semble opportun, et appelle la même logique de schéma co-élaboré. Les stations classées doivent pouvoir transférer leur compétence tourisme aux intercommunalités - une souplesse fortement demandée par les associations des organismes de tourisme et les collectivités -, non y être contraintes, au risque de démotiver les communes concernées, dont le savoir-faire est précieux pour notre pays.

**M. Daniel Gremillet.** - Je félicite notre rapporteure pour cette présentation très synthétique. Que devient la notion de guichet unique ?

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** - Je ne propose aucun amendement à ce sujet qui est traité, en particulier à l'article 29 du projet de loi. Notre examen s'est concentré sur la définition de l'architecture guidant l'élaboration des schémas économique et touristique. Il appartiendra aux assemblées délibérantes des régions de se les approprier. Compétentes en matière économique, les régions doivent se concerter avec les territoires porteurs de l'action. La région co-élaborera, avec les collectivités, les établissements publics et les organismes consulaires, une stratégie globale, cohérente et partagée. Afin de garantir le caractère opérationnel de cette collaboration, le projet de schéma sera soumis à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), c'est-à-dire aux élus, avant de se décliner en conventions territoriales, c'est-à-dire en une contractualisation par les deux acteurs. La création de guichets uniques doit s'inscrire dans ces déclinaisons et faire l'objet de conventions ? Il ne faut pas fixer de modèle uniforme dans

la loi, car ce qui est adapté aux territoires ruraux ne l'est pas pour autant pour les collectivités urbaines. Faisons confiance aux régions, pour mettre en œuvre, sur la base d'une règle du jeu très claire, des dispositifs adaptés, et faisons confiance aux territoires pour leur application fine.

**M. Joël Labbé.** - J'arrive d'un colloque du Conseil économique, social et environnemental qui traitait de l'agriculture familiale au niveau planétaire mais je suis pleinement convaincu par la clarté de votre présentation.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** - Ma lecture du texte est celle d'une élue de terrain ; nous verrons demain si la commission des lois la partage.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

##### *Article 2*

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** - L'amendement n° 1 traduit le principe d'une co-élaboration avec la région.

**M. Gérard Bailly.** - Il n'est plus question ici des pays, qui étaient pourtant jusqu'à présent les interlocuteurs des régions.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** - On pourrait les mentionner, mais je rappelle que l'article 51 de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a supprimé la possibilité de créer de nouveaux pays

**M. Jean-Pierre Bosino.** - J'apprécie votre distinction entre concertation et co-élaboration. C'est surtout cette seconde notion qui devrait figurer dans le texte.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** - Nous y viendrons en examinant ma proposition de rédaction de l'alinéa 5 de l'article 2 du projet de loi.

**M. Martial Bourquin.** - Aujourd'hui, les intercommunalités travaillent déjà sur les schémas régionaux de développement économique. La nouveauté réside dans l'émergence du couple région-communauté de communes ou communauté urbaine.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** - Le projet de loi vise à passer un cran au-dessus : la région serait désormais responsable sur son territoire de la définition de toutes les orientations stratégiques. Logiquement, si les territoires ne s'y conforment pas, ils n'obtiendront pas les moyens afférents.

**M. Martial Bourquin.** - Voilà qui a le mérite d'être plus précis : la région doit désormais travailler avec l'ensemble des collectivités.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – C'est souhaitable, si on ne veut pas que les décisions de la région leur soient imposées, mais cela ne signifie pas que le schéma régional soit l'addition de schémas territoriaux. Voilà tout l'intérêt de la compétence obligatoire de la région, qui pourra désormais trancher.

**M. Martial Bourquin.** – Que se passera-t-il en cas de désaccord ?

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – La région aura le dernier mot.

**Mme Annie Guillemot.** – L'Association des Maires de France (AMF) souhaite que les collectivités locales et les intercommunalités soient systématiquement associées à l'élaboration de ces schémas.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Ce n'est pas moi qui dirai le contraire ; je suis simplement soucieuse de l'avis que la commission des lois exprimera demain.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 2 supprime une mention peu claire sur la prévention des délocalisations au sein de la région ou d'une région limitrophe. Il y a un vrai sujet d'égalité de traitement entre la métropole et le reste de la région. Attention à ne pas créer de distorsions !

**M. Martial Bourquin.** – Si je m'accorde avec la rapporteure pour déplorer l'absence de toute précision sur les moyens pour atteindre l'objectif, j'estime qu'une simple suppression de cette phrase de l'article 2 ne règle rien.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Je veux bien retirer cet amendement, mais, loin d'assurer un équilibre, cette mention nous expose à de très graves disparités territoriales.

**M. Martial Bourquin.** – Les délocalisations sont évidemment le résultat du dumping fiscal entre territoires.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Certes, mais la liberté accordée aux métropoles dans la suite de cet article 2 n'arrangera rien dans ce domaine. D'un côté, le projet redoute les délocalisations d'activité mais quelques alinéas plus loin, il instaure un régime dérogatoire en faveur des métropoles.

**M. Martial Bourquin.** – D'accord, mais vous n'apportez pas de solution.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Je suis prête à retirer cet amendement, à condition de favoriser l'égalité des territoires, comme le proposent mes amendements suivants, qui précisent qu'un unique schéma doit associer tous les territoires d'une région.

**Mme Annie Guillemot.** – À mon sens, le schéma régional ne doit pas être prescriptif.

*L'amendement n° 21 est retiré.*

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Afin de favoriser la montée en gamme des schémas régionaux, l'amendement n° 26 distingue trois phases de concertation, d'élaboration et de contractualisation des schémas. La convention territoriale d'exercice concerté des compétences de développement économique déterminera les orientations et les règles que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre signataires s'engageront à respecter. Afin de tenir compte des observations du Conseil d'État, ces établissements mettront en œuvre des stratégies compatibles avec les orientations des schémas, et non conformes.

**M. Martial Bourquin.** – Il faut se garder d'instituer la tutelle d'une collectivité sur d'autres.

**M. Daniel Dubois.** – Elle sera plus douce...

**M. Martial Bourquin.** – Certes, mais ne vaudrait-il pas mieux parler d'un schéma d'objectifs partagés ?

**M. Joël Labbé.** – La compétence étant régionale, le concept de co-construction du schéma de développement économique me convient.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Ce mécanisme imposera aussi aux territoires de s'intégrer au jeu collectif et de faire preuve de vision prospective. Cet amendement les remet dans la boucle, tout en respectant l'équilibre du texte.

*L'amendement n° 26 est adopté.*

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Sans s'immiscer dans les compétences des métropoles, l'amendement n° 25 tend à appliquer à tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) le même mécanisme, sinon on risquerait d'aboutir à un schéma métropolitain différent du schéma régional. L'élaboration d'une stratégie partagée ne peut pas passer par des démarches parallèles.

**Mme Annie Guillemot.** – Je tiens à souligner que Lyon est la première métropole à mettre en œuvre la loi « Métropoles » avec toutes les difficultés que cela implique. Il n'est pas question que notre travail soit remis en cause par un nouveau changement des règles du jeu. Gérard Collomb l'a dit au Gouvernement avec beaucoup de force : il faut nous laisser mener à bien notre tâche en fonction de la loi votée il y a six mois. Je ne nie pas, pour autant, la réalité du problème que vous soulevez.

**M. Joël Labbé.** – Pensons co-construction et prenons garde à ce que la métropole ne devienne pas un État dans l'État régional. La métropole doit réfléchir au-delà de son territoire.

**Mme Annie Guillemot.** - La loi « Métropoles » a été votée à l'unanimité !

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** - Je suis pleinement consciente de la complexité de la machine qu'est une métropole. Ma région en comportera une. L'important est que la métropole tienne compte, dans l'élaboration de son schéma de développement économique, de celui de la région. C'est à cette condition qu'elle jouera son rôle de locomotive, entraînant les wagons, et qu'elle pourra discuter avec la région, notamment de l'utilisation des fonds européens.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Je rappelle que les dispositions de la loi d'affirmation des métropoles ont été votées très rapidement et sans étude d'impact, ce qui explique les difficultés qu'elle rencontre à présent.

**Mme Annie Guillemot.** - Notre avis reste défavorable car la loi « Métropoles » votée en janvier 2014 a tranché le débat.

*L'amendement n° 25 est adopté.*

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** - L'amendement n° 4 intègre dans le schéma régional de développement économique les entreprises de l'économie sociale et solidaire, en cohérence avec l'article 7 de la loi du 31 juillet 2014.

*L'amendement n° 4 est adopté.*

#### *Article additionnel après l'article 2*

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** - Les organismes consulaires, associés de plein droit à la concertation sur le schéma régional de développement économique, doivent pouvoir l'être également aux conventions territoriales d'exercice concerté. L'amendement n° 27 prévoit, à cette fin, que des dispositions relatives aux relations entre collectivités et organismes consulaires soient annexées à ces conventions.

**M. Martial Bourquin.** - Les différentes chambres se prononcent déjà sur les schémas.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** - Ici, nous remontons d'un cran dans la valeur normative du schéma.

**M. Martial Bourquin.** - Il s'agit donc d'une clarification des compétences.

*L'amendement n° 27 est adopté.*

#### *Article 3*

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** - L'amendement n° 29 garantit l'égalité de traitement des collectivités territoriales et de leurs

groupements compétents en matière de mécénat et d'aide aux organismes participant à la création d'entreprises. Les EPCI sont soumis à des règles du jeu, les métropoles non.

**Mme Annie Guillemot.** – Je m'efforce de remettre les amendements en perspective : nous sortons d'une réunion avec le président Larcher et les présidents des trois grandes associations d'élus. Cette proposition ne sera pas du goût des régions, qui voient déjà d'un mauvais œil les pouvoirs des métropoles.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Loin de là, ce sont les métropoles qui verront leur liberté réduite.

**Mme Annie Guillemot.** – Revenir sur la loi MAPTAM créerait une insécurité intenable pour la métropole de Lyon.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Je partage votre inquiétude, mais peut-on accepter la différence de traitement entre deux types d'EPCI ?

**Mme Annie Guillemot.** – Le Parlement en a déjà débattu et a donné aux métropoles une liberté spécifique d'action.

**M. Martial Bourquin.** – La métropole de Lyon est un prototype qui marche. Les équilibres ont été négociés à la base, entre des collectivités de tendances parfois différentes. Les remettez-vous en cause ?

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – La même discussion sur la compétence économique a eu lieu lors des débats sur la loi MAPTAM, et n'a jamais été vraiment tranchée. Cette clarification serait bienvenue.

**M. Joël Labbé.** – La situation étant, pour moi, trop confuse, je ne participerai pas au vote.

*L'amendement n° 29 est adopté.*

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 28 maintient le mécanisme de sauvegarde prévu à l'article L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales.

**Mme Annie Guillemot.** – Je participais tout à l'heure à une réunion autour du président Larcher, qui souhaite une solution d'ensemble. Cet amendement risque de mettre le feu aux poudres dans les régions.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Pourquoi supprimer cette soupape de sécurité dans la période d'incertitude politique que nous connaissons ?

**M. Martial Bourquin.** – La loi donne aux régions une compétence, et on envisage qu'elles ne l'exercent pas...

**M. Jackie Pierre.** – On prévoit la non-application de la loi...

**M. Daniel Gremillet.** – Les régions, qui auront la compétence économique, n'en feraient pas usage ?

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Le mécanisme ne jouerait qu'en cas de carence. Je suis prête, cela dit, à retirer cet amendement : il aura eu le mérite de soulever clairement le problème.

*L'amendement n° 28 est retiré.*

#### **Article 4**

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – En cohérence avec les dispositions de ce texte faisant du tourisme une compétence partagée, cet amendement prévoit une élaboration conjointe du schéma dédié au tourisme, ainsi que l'articulation de cette compétence partagée dans le cadre d'une convention territoriale.

**M. Joël Labbé.** – La compétence tourisme reste partagée dans le projet de loi.

**Mme Annie Guillemot.** – Les élus locaux réclament des compétences, ne leur imposons pas trop de contraintes ! La région Rhône-Alpes Auvergne ne fera sans doute pas les mêmes choses que l'Île-de-France.

**M. Gérard Bailly.** – Encore faut-il qu'il y ait un chef de file. On parle d'élaboration conjointe ; comment aura-t-elle lieu entre une vingtaine d'intercommunalités et huit ou neuf départements ?

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – L'article est clair !

**M. Martial Bourquin.** – Pourquoi descendre autant dans le détail des choses ? Énoncer le principe général de co-construction me paraît suffisant.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – J'adapte mes propositions d'amendement à la rédaction du texte.

**M. Daniel Dubois.** – Nous venons d'avoir le même débat pour le schéma économique, et nous avons approuvé un mécanisme similaire : soyons cohérents.

*La réunion, suspendue à 18 h 30, est reprise à 19 h 35.*

*L'amendement n° 6 est adopté.*

#### **Article 6**

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 7 confie aux régions la mise en place d'une politique d'information géographique qui mette à disposition des collectivités et des autres acteurs un système d'information géographique (SIG).

**M. Jackie Pierre.** – Cela crée-t-il une obligation pour la région ?

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – L'Association des Régions de France y était très favorable !

**M. Jackie Pierre.** – Les régions feront payer leur carte aux départements...

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Cela créerait un outil unique pour tout le territoire, avec le concours des services de l'État.

**M. Jackie Pierre.** – Un soutien moral...

**M. Gérard Bailly.** – Pour l'instant, qui le fait ?

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Tout le monde ; c'est pour cela qu'il faut mutualiser.

**M. Daniel Laurent.** – Nous avons donc tous des SIG ?

*L'amendement n° 7 est retiré.*

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 23 intègre pleinement les EPCI à fiscalité propre et les conseils généraux concernés à l'élaboration du projet de schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, en écrivant « participent » et non « sont associés ».

**M. Gérard César.** – C'est mieux !

**Mme Sophie Primas.** – La participation active est en effet préférable.

*L'amendement n° 23 est adopté.*

### *Article 18*

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 14 évite de limiter les actions de promotion du tourisme à la création d'offices du tourisme.

**M. Jackie Pierre.** – Très bien !

*L'amendement n° 14 est adopté.*

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Les communautés de communes seront compétentes en matière de tourisme. L'amendement n° 15 propose que les stations classées puissent le rester.

**M. Jackie Pierre.** – Oh !

**M. Joël Labbé.** – Non : il faut penser territoire !

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Seules les stations classées sont concernées.

**M. Gérard Bailly.** – Elles garderont la taxe de séjour pour elles seules ?

**M. Daniel Laurent.** – Actuellement, ce sont les communes qui sont compétentes.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Certes, mais le texte confie cette compétences aux communautés de communes. Bien des voix se sont élevées pour demander le retour de toute la compétence tourisme aux communes. Ma proposition est de compromis : une dérogation pour les stations classées.

**M. Daniel Laurent.** – Maintenons la compétence communale : les intercommunalités sont l'émanation des communes.

**Mme Sophie Primas.** – Le tourisme relève du développement économique ; cela fait sens qu'il soit confié à l'intercommunalité, sans nier le caractère touristique de telle ou telle commune.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Certaines stations classées ont une renommée internationale...

**Mme Sophie Primas.** – Cela ne constitue pas un obstacle à la mutualisation.

**M. Joël Labbé.** – Il est très important que cette vision soit portée par l'intercommunalité, même si c'est principalement sur le territoire de la commune concernée.

**M. Gérard Bailly.** – Comment mutualiser la taxe de séjour ? Comment développer des projets communs, comme des sentiers ? Les stations thermales, les stations vertes sont-elles concernées ? Si la commune veut être moteur eu sein de l'intercommunalité, soit !

**M. Daniel Gremillet.** – Vice-président d'une région à l'aménagement du territoire, j'ai eu un mal fou à coordonner les stations de ski du massif vosgien ; et je ne parle pas de celles du versant alsacien ! La communauté de communes est presque trop petite pour le tourisme.

**M. Gérard César.** – Si ces communes veulent rester indépendantes, c'est souvent au détriment des autres membres de l'intercommunalité.

**M. Daniel Laurent.** – La commission des lois proposerait que le tourisme soit confié aux départements et aux régions, sans chef de file.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – La communauté d'agglomération de près de 200 000 habitants que je préside a un office du tourisme intercommunal. Je n'ai déposé cet amendement que parce que les représentants des communes concernées m'avaient convaincu du bien-fondé de leur requête.

**Mme Sophie Primas.** – C'est une affaire de chapelle !

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Je retire l'amendement après vous avoir rendu compte des remontées des auditions.

*L'amendement n° 14 est retiré.*

---

**Article 19**

*L'amendement de coordination n° 16 est adopté.*

**Article 20**

*L'amendement de coordination n° 17 est adopté.*

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 22 associe de plein droit les communautés d'agglomération ayant une population de plus de 150 000 habitants au pilotage des pôles de compétitivité dont le siège est situé dans leur territoire.

**Mme Sophie Primas.** – Très bien !

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Aujourd'hui, elles les financent sans être vraiment consultées.

*L'amendement n° 22 est adopté.*

*L'amendement n° 18 est retiré.*

**Article 21**

*L'amendement n° 20 est retiré.*

**Article 23**

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 5 autorise les agents des organismes départementaux assumant les compétences susceptibles d'être transférées ou mises à disposition des métropoles à bénéficier d'une mise à disposition de la métropole à qui la compétence tourisme aurait été transférée. Il faut rassurer les quelque 2 000 agents potentiellement concernés.

*L'amendement n° 5 est adopté.*

**Article 28**

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Les amendements n°s 10, 12 et 13 sont en cohérence avec les amendements des commissions de la culture. Ils créent des commissions thématiques tourisme, sport, culture.

*L'amendement n° 10 est adopté.*

**Articles additionnels après l'article 28**

*L'amendement n° 12 est adopté, ainsi que l'amendement n° 13.*



---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### Mercredi 26 novembre 2014 :

- *Association permanente des chambres de métiers et d'artisanat (APCMA)* : **M. Alain Griset**, président, et **Mme Véronique Matteoli**, directrice générale adjointe ;

- *Association des régions de France (ARF)* : **M. Alain Rousset**, député ;

- *Association des communautés de France (AdCF)* : **M. Charles-Eric Lemaignan**, président, **Mme Floriane Boulay**, responsable des affaires juridiques, et **MM. Olivier Crépin**, responsable du développement économique et **Atte Oksanen**, chargé des relations parlementaires.

- *Réseau national des destinations départementales (RN2D)* : **M. Jean-Pierre Serra**, président, **Mme Véronique Brizon**, directrice générale, et **M. Thibaut Bousquet**, consultant ;

- *Fédération nationale des comités régionaux de tourisme (FNCRT)* : **MM. André Chapaveire**, président, **Philippe Guérin**, président du comité de tourisme Midi-Pyrénées, **Jean-Pierre Besson**, président du comité de tourisme Rhône-Alpes, et **Bruno Fareniaux**, conseiller du président ;

- *CCI France* : **M. André Marcon**, président, **Mme Judith Jiguet**, directrice générale, et **M. Jérôme Pardigon**, chargé des relations institutionnelles ;

- *Association permanente des chambres d'agriculture (APCA)* : **M. Jean-Louis Cazaubon**, premier vice-président.

### Jeudi 27 novembre 2014 :

- *Association nationale des maires des stations classées et communes touristiques (ANMSCCT)* : **Mme Géraldine Leduc**, directrice générale, et **M. Michaël Bismuth**, chargé de mission ;

- *Fédération nationale des offices de tourisme et des syndicats d'initiative* : **MM. Jean Burtin**, président, et **Yannick Bertolucci**, chargé des relations institutionnelles.

### Mardi 2 décembre 2014 :

- *Association des départements de France (ADF)* : **MM. Claudy Lebreton**, président, et **Philippe Adnot**, président du conseil général de l'Aube, **Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont**, présidente du conseil général de la Haute Vienne, **MM. Jean-Christophe Baudouin**, directeur général des services, et **Florent-Yann Lardic**, directeur de cabinet de M. Lebreton, et

**Mmes Frédérique Cadet**, responsable du groupe DCI, et **Marylène Juvien**, responsable des relations avec le Parlement.