

Principales dispositions du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République¹ a été présenté en conseil des ministres le 18 juin 2014 par Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, Marylise Lebranchu, ministre de la fonction publique et de la décentralisation et André Vallini, secrétaire d'État à la réforme territoriale. Il a été précédé par un projet de loi qui modifie le découpage des régions et le calendrier électoral, adopté par l'assemblée nationale le 23 juillet dernier.

Il s'agit d'un texte important, qui modifie en profondeur les règles du jeu en matière d'aménagement du territoire, de développement économique et de répartition des compétences. Ce document propose une présentation succincte du projet de loi et propose des amendements propres à renforcer la dimension participative, dans le cadre de l'initiative initiée par Michel Dinet.

Résumé

Le projet de loi supprime la clause de compétence générale pour les départements et les régions. Il renforce le rôle de la région en matière de développement économique. Cependant, les autres collectivités peuvent apporter un soutien à des actions économiques, mais en accord avec la région. La région aura également la charge de l'aménagement durable du territoire. Elle rédigera après une large concertation un schéma régional d'aménagement durable du territoire (SRADDT) dans lequel figureront les orientations stratégiques en matière d'aménagement du territoire, mobilité, lutte contre la pollution de l'air, maîtrise et valorisation de l'énergie, logement et gestion des déchets. Celui-ci sera prescriptif après approbation du préfet.

Les départements gardent leurs compétences en matière d'actions « favorisant la prévention des situations de fragilité, développement social, l'accueil des jeunes enfants et l'autonomie des personnes. Il a également compétences pour faciliter l'accès aux droits et services des publics dont il a la charge ». Mais ils perdent de nombreuses compétences transférées à la région en matière de transports, de gestion des collèges, de voirie.

Par ailleurs le projet de loi vise à concentrer les intercommunalités. Les intercommunalités devront regrouper au moins 20 000 habitants et seront organisées « à l'échelle des bassins de vie, au service de projets de territoire ».

Les compétences en matière de culture, de sport et de tourisme sont partagées entre les communes, les départements et les régions, ce qui permet le financement de ces actions par les différents niveaux de collectivités.

Enfin, les dispositions sont prises pour favoriser la transparence et la responsabilité financière des collectivités.

¹ Voir l'exposé des motifs :

http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?jsessionid=EB0EF14EA41124DE95F2F25E4EE1D627.tpdjo10v_3?idDocument=JORFDOLE000029101338&type=expose&typeLoi=proj&legislature=14

et le texte du projet de loi : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000029101338&type=general&typeLoi=proj&legislature=14>

Présentation succincte des différents articles, avec quelques explications et commentaires

	Dispositions	Commentaires	Propositions d'amendements
Titre 1 Renforcement des responsabilités régionales			
Art 1 a)	<p>Suppression de la clause de compétence générale pour les régions (article un) et pour les départements (article 24).</p> <p>Cet article limite la compétence de la région aux domaines expressément prévus par la loi, avec toutefois la possibilité d'intervention de sa part en matière de logement et d'amélioration de l'habitat, ainsi que dans les domaines de la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Les régions n'ont plus la possibilité de contribuer au financement d'opérations d'intérêt général des autres collectivités et groupements en dehors de leurs compétences</p>	<p>En supprimant la clause de la compétence générale pour les départements et les régions, le gouvernement veut supprimer un certain nombre de doublons et de concurrence, notamment dans le domaine de l'action économique. Mais il revient sur un pouvoir fondamental accordé aux citoyens à travers leur représentation, qui est de se saisir de toute question les concernant. En outre, une liste limitative rend impossible la prise en charge de questions nouvelles, atypiques, hors normes.</p>	
Art 1 c)	<p>Le pouvoir réglementaire de la région s'exerce dans le cadre de ses compétences</p>		
Art 2§4	<p>Un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SREII) définit les orientations en matière d'aide aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aide à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises. Il organise la complémentarité des actions menées par les collectivités territoriales et leurs groupements.</p>	<p>Ce schéma n'est pas indicatif comme auparavant mais s'impose aux différents acteurs, notamment aux autres collectivités et aux compagnies consulaires.</p>	
Art 2§6	<p>Les orientations en matière de développement économique applicable sur le territoire d'une métropole sont adoptées conjointement par les instances délibérantes de la métropole concernée de la région. En cas de désaccord, la région a le dernier mot.</p>		

Art 2	Le schéma régional est approuvé par le représentant de l'État.		
Art3 §1	Le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région.	<i>Remarque DM. Ceci s'applique en particulier aux SIEG et doit être en cohérence avec la réglementation européenne sur le régime des aides d'État</i>	
Art 3 même §	Ces aides revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations.	<i>Remarque DM. Cette définition est à mettre en parallèle avec la définition de la subvention dans la loi ESS.</i>	
Art3 §2	Dans le cadre d'une convention passée avec la région, les autres collectivités et leurs groupements peuvent participer au financement des régimes d'aides mis en place par la région	Les financements croisés restent possibles et sont même encouragés pour intervenir avec l'accord de la région (notion de chef de file).	
Art 4	La région est désignée comme chef de file en matière de tourisme. Elle élabore un schéma régional de développement touristique avec l'ensemble des collectivités, débattu dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique		
Art 5	Un plan unique de gestion des déchets remplace les 3 plans existants (dangereux, non dangereux, bâtiment) intégrée au SRADDT (voir art 6)		
Art 6	<p>Renforcement du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), qui fixe les orientations stratégiques des objectifs régionaux à moyen et long terme en matière d'utilisation de l'espace et dans les domaines du logement, de l'intermodalité des transports, de la maîtrise de la valorisation de l'énergie, de la lutte contre le changement climatique, de la pollution de l'air la prévention et de la gestion des déchets.</p> <p>Le SRADDT est prestrictif à l'égard des documents d'urbanisme (SCOT et PLU) qui doivent être compatibles, dès lors qu'il est approuvé par le préfet.</p>	<p><i>Remarque DM. La réelle avancée est de lier plus étroitement développement économique, urbanisme et environnement.</i></p> <p><i>Mais cette liste est exhaustive et ne permet pas une approche globale. Le développement durable est réduit aux 5 domaines de la gestion environnementale, alors que dans sa première définition il s'agissait d'une approche globale. La région peut certes ajouter d'autres chapitres thématiques mais dans des domaines de sa compétence exclusive. Qui est responsable de la globalité ? Qui prendra en charge les questions émergentes non prévues par la loi ou atypiques ?</i></p>	

Art 8 et 9	Renforcent le rôle de la région matière de transports non urbains routiers (y compris les transports scolaires). Toutefois la région à la possibilité de déléguer l'exercice de cette compétence à d'autres collectivités, EPCI, associations de parents d'élèves ou associations familiales.		
Art 9	Confie à la région la gestion de la voirie (des routes) relevant jusqu'ici des départements, sauf pour le département de Paris et pour les métropoles, qui disposent des transferts de la voirie départementale en lieu et place des régions.		
Art 10	Concerne les aérodromes		
Art 11	Concerne les ports		
Art 12	Organisent le transfert des collèges à la région		
Art 13	Article concernant la Corse, « qui rend applicable à la Corse toutes les dispositions législatives relatives aux régions, des lors qu'elles ne sont pas contraires à celles qui régissent la collectivité territoriale de Corse, sans que le législateur n'est besoin de le mentionner explicitement à chaque intervention »		

Titre II Des intercommunalités à l'échelle des bassins de vie, au service de projets de territoire

NB. Ce titre annonce une politique beaucoup plus claire que par le passé sur les intercommunalités. Il tranche le débat entre les intercommunalités de répartition des services et des intercommunalité de projet (au sens de projet global de territoire). Ceci doit permettre de poser la question d'une élaboration partagée des projets et de la participation citoyenne au sein des territoires. En effet, l'absence de participation citoyenne est une des principales sources de montée de la violence et de désespérance civique.

L'organisation des territoires de proximité dans l'espace périurbain n'est pas abordée, alors que ces territoires sont comme les quartiers et les territoires ruraux très concernés par la crise du politique.

Art 14	Accroissement de la taille minimale des EPCI à fiscalité propre de 5000 à 20 000 habitants.		
Art 15 et 16	Cet article donne au préfet le pouvoir de créer, modifier le périmètre, dissoudre ou fusionner des EPCI, après avis de la commission départementale de coopération intercommunale (mais il peut passer outre)		
Art 18 à 21	Ces articles ont pour objet d'organiser le renforcement du bloc des compétences obligatoires des communautés de communes et de compléter le champ des compétences optionnelles,		
Art 21 bis	<u>Introduction d'un article Projet de territoire</u>	Cet article vise à définir le projet de territoire, qui fait l'objet de l'énoncé du titre II de la loi, comme un projet global d'aménagement et de développement	<u>Un ECPI à fiscalité propre élabore et conduit un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de son territoire, afin d'en améliorer la cohésion et de concourir à un développement durable, participatif et solidaire du territoire avec le souci d'un développement territorial équilibré². Ce projet doit être compatible avec le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire et avec les orientations de développement social définies au niveau départemental qui le prennent en compte.</u> <u>Il est co-construit et co-réalisé avec les instances consultatives et les acteurs du territoire</u>
Art 21 ter	<u>Introduction d'un article sur les conseils de</u>	Ces articles introduisent l'obligation faite	<u>Un conseil de développement sera constitué dans tous les</u>

² Cet article s'inspire des dispositions adoptées pour les métropoles, en y ajoutant la dimension participative. Voir

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000023245491&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20140829>

	<p><u>développement</u></p>	<p>aux EPCI de mettre en place à leur niveau des structures de concertation (conseils de développement) et aux villes de mieux associer les conseils de quartier en rendant leur consultation obligatoire sur un certain nombre de questions.</p> <p><i>Il serait également opportun de faire aussi le lien avec les conseils citoyens dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville prévus par l'article 5 bis de la loi sur la politique de la ville.</i></p>	<p><u>EPCI. Il est consulté sur les principales orientations de la du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification et sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du territoire. Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative au territoire.</u></p> <p><u>Un rapport annuel d'activité est établi par le conseil de développement puis examiné et débattu par le conseil de la métropole.</u></p> <p><u>Le fait d'être membre de ce conseil de développement ne peut donner lieu à une quelconque forme de rémunération³.</u></p> <p><u>Les conseils de développement sont représentés au sein de la Conférence Territoriale de l'Action Publique</u></p> <p><u>Ces dispositions s'appliquent également aux organisations interterritoriales Pays, Pôles métropolitains, Pôles d'Equilibre Territoriaux et Rural, Parcs Naturels Régionaux, Parcs Naturels Marins et les Parcs Nationaux. Les conseils de développement ainsi créés associent ceux des EPCI concernés selon des modalités déterminées par leur règlement intérieur.</u></p>
<p>Art 21 Quarto</p>	<p>Modalités de fonctionnement des conseils de développement</p>		<p><u>L'organisation territoriale de rattachement organise dans les 6 mois suivant son élection, les modalités de création du conseil de développement. La composition, la désignation de sa présidence, le renouvellement de ses membres et les modalités de fonctionnement du conseil de développement, feront l'objet d'un règlement intérieur adopté dans un délai de 6 mois après son installation.</u></p> <p><u>Les communautés de communes non regroupées au sein d'un de ces territoires de projet devront également installer un conseil de développement sur leur périmètre d'action et de compétence. Ce conseil de développement ouvert aux représentants et acteurs de la société civile sera installé dans ces intercommunalités dans les six mois qui suivent les élections municipales et intercommunales ou dans les 6 mois suivant la promulgation de la présente loi. La première réunion de ce conseil sera convoquée à l'initiative du</u></p>

³ Cette rédaction est celle adoptée pour les métropoles. Voir article L5217-9 c du CGCT

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA0000028530159&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20140829>

			<p><u>président de l'EPCI qui soumettra une proposition de composition initiale après consultation avec les partenaires économiques, sociaux et associatifs du territoire ou représentatifs d'une échelle plus large. Son rôle, sa mission, son mode de fonctionnement, seront débattus et décidés au sein de cette instance de consultation et de dialogue avec les élus locaux, portant sur toute question relative à l'action publique, aux services, à la mobilité, à l'économie, la culture, l'environnement et plus généralement à l'ensemble des conditions de vie et d'intégration du territoire dans son espace régional.</u></p>
Art 21 Quinquies	<u>Observatoire des pratiques de la concertation et de la participation</u>		<p><u>Un observatoire des pratiques de la concertation et de la participation est créé au niveau national. Il aura pour mission de valoriser les pratiques participatives, de les analyser et de les faire connaître. Il pourra mener pour cela des travaux de recherche et d'expérimentation. Il associera des représentants d'EPCI, de conseils de développement, d'associations et d'établissements publics engagés dans des démarches participatives, des personnalités qualifiées, afin de favoriser la mutualisation et échanges de bonnes pratiques.</u></p> <p><u>Il proposera des modalités d'évaluation de la dimension participative des politiques publiques, ainsi que la définition d'une clause de qualité démocratique avec un processus d'actualisation ; cette clause incitative devra figurer dans les modalités de financement de tout projet public.</u></p>
Art 22	Concerne la mise à disposition des agents territoriaux transférés aux EPCI		
TITRE III solidarité et égalité des territoires			
Art 23	Organise le transfert des compétences des départements aux métropoles		
Art 24	Suppression de la clause de compétence générale des départements.	Voir plus haut le commentaire	
Art 24	Mais le département peut apporter aux EPCI à fiscalité propre, dans le cadre de leur projet de territoire, son soutien à l'exercice de leurs	L'aide des départements aux projets territoriaux reste donc possible.	

	compétences		
Art 24 b	Le département est compétent pour mettre en œuvre toute aide toute aide ou action favorisant la prévention des situations de fragilité, le développement social, l'accueil des jeunes enfants et l'autonomie des personnes il a également compétences pour faciliter l'accès aux droits et services des publics dont il a la charge.	Remplace « il statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et les règlements et surtout les objets d'intérêt départemental dont il est saisi ». <i>Il est très important de définir chacun des mots et de voir ce qui manque.</i>	
Art 25	Le préfet élabore un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public	<i>NB. Les services publics disparaissent pour devenir les services au public. Cela signifie qu'il peut s'agir de services privés au public.</i>	
Art 26	Les actuelles maisons de services publics sont remplacées par des maisons de services au public, qui feront l'objet d'appels d'offres pour sélectionner un opérateur de services	On peut concevoir ces maisons comme des lieux de rencontre et de participation renouvelée, dans une logique de services de proximité. Dans cet esprit, il peut être proposé de rendre obligatoire les commissions d'usagers des services au public. <i>Rem. La même logique pourrait s'appliquer au niveau des agences de bassin, de comités de lignes de transports, d'instances consultative des établissements publics.</i>	Ajouter : <u>Des commissions d'usagers des services au public seront mises en place auprès des maisons de service au public.</u>
Art 27	Précise les conditions dans lesquelles les collectivités peuvent constituer des boucles locales de communication électronique		
Art 28	« Les compétences en matière de culture, de sport et de tourisme sont partagées entre les communes, les départements et les régions ». NB. L'exposé des motifs commente cet article « si la clarification des compétences commande de limiter les interventions des régions des départements au domaine de compétences qui leur sont reconnues par la loi, il apparaît nécessaire, au vu de la diversité des situations et du train de caractère transversal de ces domaines, de maintenir une possibilité d'intervention de chaque niveau de collectivité en matière de culture, de sport et de tourisme ».	Cet article est le plus court de la loi est l'un des plus importants pour les associations. En effet, il atténue pour 3 secteurs importants de la vie associative les effets de la suppression de la clause de compétence générale. Il permet des cofinancements dans ces 3 domaines, ce qui est essentiel pour la poursuite de l'action associative. Cependant, il est indispensable de compléter cet article en mentionnant l'éducation populaire, la défense des droits (celle-ci est mentionnée dans les compétences du département pour les seuls publics dont le département à la	Ajouter : Les compétences en matière de culture, de sport, <u>d'éducation populaire, d'égalité et de défense des droits et causes, de respect de l'environnement</u> et de tourisme sont partagées entre les communes, les départements et les régions

		charge) et le respect de l'environnement	
Art 29	Offre la faculté de créer un guichet unique pour les aides et les subventions dans un souci de simplification de l'action publique.	C'est peut-être dans cet article qu'il faut inclure d'autres mesures de simplification des procédures	
Titre IV transparences et responsabilité financière des collectivités			
Art 30 à 33	Mesures relatives à la transparence et à la responsabilité financière des collectivités territoriales	Ces articles renforcent le pouvoir des Cours des Comptes régionales, mettent en place des dispositions visant à éviter les dérives qui ont été constatées lors de la crise financière de 2008 et imposent une information plus claire des citoyens.	<u>À ajouter : Généralisation de l'open data</u> , c'est-à-dire l'ouverture à l'utilisation gratuite de toutes les données publiques à tous les citoyens grâce aux nouvelles technologies de la communication, y compris pour les décennies à fiscalité propre. (amendement à rédiger)
	Dispositions nécessaires pour étendre aux EPCI et au dispositif interne et nos les dispositions applicables les communes en matière d'information, de publicité de transparence	Je n'ai pas la possibilité de vérifier si les propositions faites par Gwenaël Doré sont nécessaires ou si elles sont déjà prises en compte par la rédaction actuelle.	<u>À ajouter : amendements préparés par Gwenaël Doré, en tant que de besoin</u>
Art 34	Crée un observatoire de la gestion publique locale chargée d'analyser les informations relatives à la gestion des collectivités territoriales, d'assurer la diffusion de ces travaux est de favoriser le développement des bonnes pratiques.	Il s'agit d'un élargissement des missions de l'observatoire des finances locales déjà existant. Il ne paraît pas opportun d'élargir ses missions à la participation citoyenne car cela reste un outil du CFL. D'où la proposition d'un autre outil pour accompagner la participation citoyenne.	
Titre V dispositions relatives aux agents			
Art 35 et 36	Organise les transferts de services et l'évolution de la protection sociale des agents		
Titre VI Dispositions transitoires et finales			
Art 37	Précise les modalités de calcul des compensations financières aux transferts de compétences	4 pages très techniques ou il y a sûrement des choses très importantes	