



N° 2545

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 février 2015

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE LOI, modifié par le Sénat, *portant nouvelle organisation territoriale de la République* (n° 2529).

PAR M. GERMINAL PEIRO

Député

---

---

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : 2529, 2542, 2544, 2546, 2549 et 2553

*Sénat* : 1<sup>re</sup> lecture : 636, 174, 175, 140, 150, 154, 157 et 184



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	11
<b>I. DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	11
<b>II. EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	17
Chapitre unique – Le renforcement des responsabilités régionales .....	17
<i>Article 1er</i> (art. L. 1111-10, L. 4211-1 et L. 4433-1 du code général des collectivités territoriales) : Suppression de la clause de compétence générale et des financements croisés des régions .....	17
<i>Article 2</i> (art. L. 1111-9, L. 1511-1, L. 4251-12 à L. 4251-17 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales, art. L. 711-8 du code de commerce, art. 5-5 du code de l'artisanat, et art. 7 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire) : Compétence en matière de développement économique .....	21
<i>Article 3</i> (art. L. 1111-9, L. 1511-1, L. 1511-2, L. 1511-3, L. 1511-5, L. 1511-7, L. 2251-1, L. 3231-1 à L. 3231-4, L. 3231-7, L. 3232-1, L. 3641-1, L. 4211-1, L. 4433-12, L. 5217-2 et L. 5621-8 du code général des collectivités territoriales, et art. L. 122-11 du code des sports) : Clarification et rationalisation des régimes d'aides aux entreprises par les collectivités territoriales .....	30
<i>Après l'article 3</i> .....	33
<i>Article 4</i> (art. L. 111-2, L. 131-1, L. 131-3, L. 131-6, L. 131-7, L. 132-1, L. 132-2, L. 132-4, L. 151-1 et L. 161-3 du code du tourisme, et art. L. 4424-31 du code général des collectivités territoriales) : Compétence en matière de tourisme .....	34
<i>Article 6</i> (art. L. 4251-1 à L. 4251-11 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) .....	41
<i>Article 17</i> <i>decies (nouveau)</i> (art. L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales) : Régime transitoire applicable aux compétences susceptibles d'être déléguées aux conseils de territoires par le conseil de la métropole Aix-Marseille-Provence .....	50

<i>Article 17 septdecies (nouveau)</i> (art. L. 2512 26 [nouveau], sections 1 et 2 [nouvelles] du chapitre IX du titre Ier du livre II de la cinquième partie, art. L. 5219-1, L. 5219-2, L. 5219-3, L. 5219-4, L. 5219-5, L. 5219-6, L. 5219-9, L. 5219-10 et L. 5219-11 du code général des collectivités territoriales, art. 1379-0 <i>bis</i> , 1609 nonies C, 1636 B <i>sexies</i> , 1636 B <i>septies</i> , 1636 B <i>decies</i> , 1639 A <i>ter</i> , chapitre IV du titre II de la troisième partie du livre Ier et art. 1656 <i>bis</i> [nouveaux] du code général des impôts, chapitre Ier du titre IV du livre Ier et art. L. 141-9, L. 141-10, L. 141-11, L. 141-12, L. 141-13, L. 141-14, L. 141-15, L. 141 16, L. 141-17 [nouveaux] du code de l’urbanisme, art. L. 421-6 du code de la construction et de l’habitation, art. 77 de la loi n° 2009 1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010) : Réforme de la métropole du Grand Paris .....	51
<i>Après l’article 17 septdecies</i> .....	56
<i>Article 21 ter (nouveau)</i> (art L. 5215-22 du code général des collectivités territoriales) : Représentation d’une communauté urbaine substituée à ses communes membres au sein d’un syndicat de distribution d’électricité .....	57
<b>Chapitre II – Délégation ou transferts de compétences des départements aux métropoles</b> .....	58
<i>Article 23</i> (art. L. 3211-1-1 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales) : Transfert et délégation de compétences départementales aux métropoles .....	58
<b>Chapitre III – Lutte contre la fracture numérique</b> .....	59
<i>Article 27</i> (art. L. 1425-1, L. 1425-2 et L. 5722-11 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Principe de cohérence entre les différentes interventions des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de lutte contre la fracture numérique .....	59
<i>Article 27 bis (nouveau)</i> (art. 34-8-1 et 34-8-5 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques) : Obligation de couverture des zones « blanches » et « grises » de téléphonie mobile.....	62
<b>Chapitre IV – Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme et guichets uniques</b> .....	63
<i>Article 28</i> (art. L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales) : Reconnaissance de compétences partagées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme.....	63
<i>Article 28 bis</i> (art. L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales) : Continuité des politiques publiques dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme .....	64
<i>Article 28 ter (nouveau)</i> (art. L. 133-2 et L. 133-10-1 A [nouveau] du code du tourisme) : Dispositions particulières applicables aux offices de tourisme constitués sous forme de société publique locale .....	65
<i>Après l’article 28 ter</i> .....	66
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	69

## INTRODUCTION

Votre rapporteur souhaite, en premier lieu, souligner avec satisfaction la nouvelle orientation gouvernementale en matière de décentralisation, et que ce projet de loi illustre. Lorsque ce texte fut présenté en Conseil des ministres le 18 juin dernier, le Gouvernement envisageait de supprimer les départements à l'horizon de 2020. À force de concertations et de rencontres avec des élus locaux, le Gouvernement a finalement acté le maintien des départements, dont la plus-value dans la structure territoriale de notre pays n'est plus à démontrer.

Alors que le Gouvernement s'apprête à agrandir notablement les régions, l'espace départemental conserve toute sa pertinence. C'est un outil d'aménagement du territoire, de solidarité territoriale et de solidarité sociale, notamment dans les régions rurales. Enfin, lorsqu'il n'y a sur un territoire aucune capitale régionale, aucune métropole, c'est-à-dire aucun moteur pour tirer l'économie, le conseil départemental reste un levier incontournable. En effet, seul celui-ci a les moyens de mener une véritable politique économique – par le biais du tourisme, de l'agriculture et de l'aide aux entreprises –, en sus de la compétence qui lui est dévolue en matière d'action sociale.

Aussi, si le texte va dans le bon sens, notamment depuis sa première lecture au Sénat, votre rapporteur restera vigilant sur le partage de la compétence en matière de tourisme, l'intervention des différents niveaux de collectivités en matière économique et la répartition des compétences en matière d'énergie et de numérique, ensemble des domaines qui sont évoqués dans le projet de loi, et qui ont motivé la saisine de la commission des affaires économiques.

Votre commission a en effet formulé l'intention d'émettre un avis sur les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 du projet de loi, relatifs à la répartition des compétences territoriales en matière économique ; sur les articles 4, 23, 28 *bis*, 28 *ter*, qui ont trait au tourisme ; sur les articles 27 et 27 *bis*, concernant la lutte contre la fracture numérique ; enfin, sur les articles 6, 17 *decies*, 17 *septdecies* et 21 *ter*, qui ont des répercussions sur la gouvernance de l'énergie.



## 1. Le soutien au développement économique fait l'objet d'une forte régionalisation

L'économie française dispose d'un atout reconnu : un tissu de petites et moyennes entreprises performantes qui créent de la croissance et des emplois dans l'ensemble des territoires. Cependant, en période de difficultés économiques, leur développement est fragilisé. C'est un des rôles des collectivités territoriales que de soutenir ces acteurs économiques. Ainsi, le rapport Queyranne<sup>(1)</sup> évalue à 6,5 milliards d'euros par an les sommes dédiées par les collectivités au développement économique des territoires.

Le présent projet de loi veut consacrer l'échelon régional comme échelon de référence pour stimuler le développement économique des territoires. Deux mouvements sont à l'œuvre : d'une part, une décentralisation renforcée en matière de soutien économique aux entreprises, ce qui est cohérent avec des régions plus étendues et plus fortes ; d'autre part, une concentration des moyens et des compétences au niveau des régions et des métropoles, acteurs territoriaux de premier plan en matière économique.

La région est d'ores-et-déjà le chef-de-file en matière économique, ce qui lui confère un pouvoir de coordination des aides mises en œuvre par les collectivités sur son territoire. Cette compétence n'est toutefois pas générale dans le droit actuel : les départements, les communes et leurs groupements peuvent ainsi agir sans en référer à la région en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise, de soutien à la création d'entreprises ou encore d'aides spécifiques (intervention en zones rurales ; installation de professionnels de santé). Enfin, la compétence de coordination de la région connaît une limite : les collectivités infrarégionales peuvent mettre en œuvre d'autres types d'aides économiques avec le seul accord de l'État.

Le présent projet de loi vise donc à rationaliser et à améliorer la lisibilité des responsabilités territoriales en matière de développement économique. Plusieurs rapports récents et unanimes sur le constat de l'importance d'une régionalisation plus structurante des compétences économiques, comme le rapport « Queyranne » précité, ou le rapport « Gallois »<sup>(2)</sup>, ont irrigué la réflexion du Gouvernement. Le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, proposé à l'article 2, en découle directement.

Votre rapporteur, qui considère que davantage de pouvoir économique soit conféré aux régions, soutient également le positionnement de l'étude d'impact attachée au projet de loi, selon laquelle *« l'élargissement et l'approfondissement des compétences de la région n'excluent pas l'intervention, de façon clairement*

---

(1) Rapport au ministre de l'Économie, du Redressement productif et du Numérique, « Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité », juin 2013.

(2) Rapport au Premier ministre, « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », novembre 2012.

*encadrée par la loi, des autres collectivités territoriales et des groupements de collectivités, complément utile de l'action régionale, au regard des attentes des entreprises et des besoins des territoires ».*

En effet, il est essentiel de préserver la capacité d'initiative de tous les niveaux de collectivité en matière économique, y compris des départements, qui sont souvent amenés à intervenir devant la carence des initiatives locales (au niveau communal ou intercommunal). Une recentralisation excessive de la compétence économique risquerait donc de dévitaliser le soutien économique apporté aux territoires, notamment ruraux, qui se situent loin des métropoles ou des capitales régionales.

## **2. Le partage de la compétence en matière de tourisme est précisé**

*Selon l'étude d'impact précitée, « avec 83 millions de visiteurs par an, la France est la première destination touristique mondiale. Le tourisme représente plus de 7 % du PIB français, et plus de 2 millions d'emplois directs et indirects. Il apporte, par ailleurs, une contribution positive de plus de 12 milliards d'euros à la balance des paiements ».*

Dans ce contexte, la cohérence et l'efficacité des politiques touristiques territoriales est un enjeu qui justifie une réforme des compétences des différentes collectivités en la matière. Dans ce domaine également, la régionalisation a été considérée, par le Gouvernement, comme l'orientation la plus pertinente pour opérer cette réforme.

La carte de la compétence touristique actuelle inclut un échelon communal, composé essentiellement d'offices de tourisme ; un échelon départemental, qui s'appuie sur les comités départementaux du tourisme ; un échelon régional, où opèrent les comités régionaux du tourisme. Mais la combinaison des actions menées par ces différents opérateurs n'est pas évidente. Les politiques touristiques ne se limitent pas à un territoire, notamment pour la promotion internationale ou les relations avec la politique nationale du tourisme, et souvent, les destinations touristiques ne se confondent pas avec leur collectivité référente : le bassin d'Arcachon a une signification touristique plus claire que la région Aquitaine ; la commune d'Évian-les-Bains a une réputation – y compris internationale – qui dépasse celle de la région Rhône-Alpes.

C'est pourquoi votre rapporteur insiste sur l'importance de prendre du recul sur la régionalisation de la compétence touristique, qui risque de dévitaliser les politiques touristiques locales, notamment menées par un tissu d'offices de tourisme très dynamique, voire d'être contreproductive en matière de promotion touristique internationale. Cette analyse prend encore davantage de sens dans un contexte de régions plus grandes et moins nombreuses. Le projet de loi initial, qui reconnaît la compétence partagée de toutes les collectivités en matière touristique, apporte une avancée qu'il convient de préserver.

### **3. La gouvernance territoriale de l'énergie est remaniée dans un sens qui suscite de légitimes réserves**

Le projet de loi, amendé par le Sénat en première lecture, s'inscrit dans la continuité de la loi du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, et reconnaît l'importance du fait métropolitain.

Ce constat est notamment vrai en matière de gouvernance de l'énergie, où la « métropolisation » de la compétence énergétique a pu susciter, au sein de votre commission, de sensibles réserves. En effet, si les métropoles de droit commun exercent la compétence de distribution électrique en vertu de la loi « MAPAM » précitée, ce n'était pas le cas de la métropole du Grand Paris, jusqu'au vote d'un article additionnel lors de l'examen du texte en première lecture au Sénat. En effet, la prise en main par cette métropole de l'activité de concession de distribution interroge sur la pérennité de la péréquation tarifaire : selon le rapport annuel 2013 de la Cour des comptes, les cinq concessions françaises les plus rentables sont toutes situées en Ile-de-France.

Par ailleurs, la force donnée par le projet de loi au document de planification que crée l'article 6, le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) interroge sur son application dans le domaine énergétique. Ce schéma comprendrait « la maîtrise et [la] valorisation de l'énergie », ce qui correspond à l'un des domaines couverts actuellement par le SRCAE (schéma régional climat air énergie), dont les contours sont redessinés par le projet de loi relatif à la transition énergétique et pour une croissance verte. Alors que le SRCAE veille à la continuité entre la politique énergétique nationale (notamment la programmation pluriannuelle de l'énergie), le SRADDT serait entièrement élaboré par la région, avec un contrôle du préfet limité au respect de la procédure. Cette déconnexion entre la politique énergétique nationale, qui comporte une dimension stratégique, et les politiques régionales, n'est sans doute pas souhaitable.

### **4. La lutte contre la fracture numérique est renforcée**

Votre commission s'est particulièrement investie, ces derniers mois, pour rendre compte de l'enjeu que représente le déploiement du très haut débit dans les territoires. Il s'agit à la fois d'un outil essentiel pour la compétitivité et le développement économique mais aussi un outil qui garantit la réduction de la fracture numérique qui marque encore certaines zones en France.

Selon l'étude d'impact attachée au projet de loi, au 30 avril 2014, 54 collectivités ou groupements de collectivités avaient déposé un projet de déploiement très haut débit représentant 66 départements, pour une demande totale de financement au fonds national pour la société numérique (FSN) d'environ 1,9 Md€. Ces 54 projets représentent un investissement public hors FSN d'environ 3,3 Mds€

Or, aujourd'hui, et malgré les avancées permises par la loi « MAPAM » du 27 janvier 2014 (inclusion d'un volet « numérique » dans le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, notamment), la répartition de la compétence d'aménagement numérique du territoire n'est pas suffisamment rationalisée : aujourd'hui, des projets de déploiement de réseaux de communication électroniques intercommunaux peuvent être lancés sans accord préalable des communes membres. Le projet de loi vise à réparer cette anomalie en éclaircissant la répartition des compétences entre niveaux de collectivités.

Par ailleurs, en l'état actuel du droit financier local, les membres d'un syndicat mixte compétent en matière d'établissement d'un réseau de communication électronique, ne peuvent participer aux dépenses d'investissement de ce syndicat mixte, ce qui ralentit l'établissement de projets concrets. Ils ne peuvent le financer qu'au travers de dépenses de fonctionnement, déjà très contraintes. Le projet de loi introduit davantage de souplesse dans ces mécanismes de financement en autorisant le recours à des fonds de concours : les membres d'un syndicat mixte pourront désormais investir dans ces réseaux, amortir ces investissements et recourir à l'emprunt s'ils le jugent pertinent.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du 3 février 2015, la commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Germinal Peiro, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (*n° 2529*).

**M. le président François Brottes.** C'est dans des conditions inhabituelles que nous examinons pour avis cet après-midi le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, portant nouvelle organisation territoriale de la République. En effet, la Commission des lois saisie au fond ayant déjà commencé ses travaux, il est possible qu'elle ne puisse pas examiner les amendements que nous voterons avant le passage du texte en séance publique. Il aurait été préférable qu'il en fût autrement, d'autant que ce matin, la conférence des présidents a repoussé à plus tard la date d'examen de ce projet. Cela étant, l'agenda des commissions n'a pas été modifié en conséquence et notre commission n'aurait pu se saisir plus tôt de ce texte qui vient de nous être transmis par le Sénat.

Pour ces raisons, je vous propose, si le rapporteur et vous tous en êtes d'accord, de passer rapidement à l'examen des articles du projet de loi : plus vite nos amendements seront votés, plus vite nous pourrons les transmettre à la commission saisie au fond.

**M. Germinal Peiro, rapporteur pour avis.** Je suis pleinement d'accord avec vous, Monsieur le président. Je me bornerai à présenter le texte et à quelques observations.

Je suis satisfait de la tournure des événements quant à l'orientation de la loi NOTRe. Lorsque ce texte fut présenté en Conseil des ministres le 18 juin dernier, le Gouvernement envisageait de supprimer les départements à l'horizon de 2020. Puis il a changé d'avis, comme l'a indiqué le Premier ministre devant l'Assemblée des départements de France réunie à Pau au mois de septembre. À force de concertations et de rencontres avec des élus locaux, le Gouvernement a acté le maintien des départements. C'est là une bonne nouvelle pour les nombreux députés, dont je fais partie, qui s'étaient émus de leur possible disparition mais il ne faudrait pas que la loi prive les départements de leurs compétences. Car si nous avons souhaité conserver cet échelon territorial, ce n'est pas pour nous maintenir dans certaines fonctions, comme on l'a entendu quelquefois, mais parce que nous le considérons comme un véritable outil d'aménagement du territoire. Alors que l'on s'apprête à agrandir notablement les régions, l'espace départemental conserve toute sa pertinence, notamment dans les territoires ruraux qui sont privés de métropole. Lorsqu'il n'y a sur un territoire aucune capitale régionale, c'est-à-dire aucun moteur pour tirer l'économie et attirer les entreprises, les universités, la

recherche, les loisirs, la culture et le sport, le seul outil d'aménagement du territoire est le conseil général – qui portera désormais le nom de conseil départemental. Seul celui-ci a la force de frappe nécessaire pour mener une politique économique – par le biais du tourisme, de l'agriculture et de l'aide aux entreprises – mais aussi culturelle, sportive et environnementale, en sus de la compétence qui lui est dévolue en matière d'action sociale.

Aussi, si le texte va dans le bon sens, je resterai vigilant à titre personnel en ce qui concerne le partage de la compétence en matière de tourisme, l'intervention des différents niveaux de collectivités en matière économique et la répartition des compétences en matière de voirie et de transports. La règle qui doit prévaloir à mon sens est la suivante : si l'on réforme, c'est pour faire mieux. Or, dans de nombreux domaines, je considère la proximité comme un gage d'efficacité. Gérer les routes du Cantal depuis Lyon ne me paraît pas plus pertinent que depuis Aurillac. Gérer les transports scolaires de la Creuse depuis Bordeaux ne me paraît pas plus opportun que depuis Guéret.

Venons-en à présent aux articles du projet de loi proprement dits.

Les articles 1<sup>er</sup> à 3 délimitent la répartition des compétences des collectivités en matière d'intervention économique. Les articles 4, 23, 28, 28 *bis* et 28 *ter* ont trait au tourisme. Les articles 27 et 27 *bis* concernent la lutte contre la fracture numérique. Enfin, nous sommes saisis de quatre articles ayant des répercussions sur la gouvernance de l'énergie : les articles 6, 21 *ter*, 17 *decies* et 17 *septdecies*.

L'article 1<sup>er</sup>, qui supprime les financements croisés, prévoit d'étendre les compétences des régions à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat afin de leur permettre de continuer à participer au financement des projets des autres collectivités dans ces domaines. Le Sénat a souhaité préciser que les régions sont « garantes de l'égalité des territoires », ce qui semble entrer en contradiction avec les missions de cohésion confiées spécifiquement aux départements.

L'article 2 prévoit explicitement que la région définit les orientations du développement économique. Pour cela, la loi crée un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), portant sur quatre domaines : l'aide aux entreprises, le soutien à l'internationalisation, l'aide à l'investissement immobilier et les aides à l'innovation des entreprises. Ce schéma doit limiter la concurrence entre les collectivités pour l'implantation des entreprises.

Le Sénat a rééquilibré cet article dans un sens respectueux des missions confiées aux autres niveaux de collectivités. Car si la compétence en matière économique est dévolue aux régions, les autres échelons exercent eux aussi des missions en ce domaine. On ne peut rayer la réalité d'un trait de plume en empêchant subitement les départements d'intervenir dans le domaine économique. Ceux-ci pourront donc notamment intervenir dans le cadre de la mission qu'ils

exercer en matière de solidarité territoriale en apportant des aides aux communes et aux intercommunalités, en cas, par exemple, de création de zones d'activité ou d'immobilier d'entreprise. Plusieurs présidents de conseil général m'ont en effet fait remarquer que sur certains territoires, en cas de carence d'une commune ou d'une intercommunalité, c'est le département lui-même qui créait des zones d'activité. Il y en a notamment six dans le département des Landes. Enfin, il me semble que tous les niveaux de collectivités doivent être associés à l'élaboration du schéma régional de développement économique.

L'article 3 organise davantage les compétences de chaque niveau de collectivité. Dans sa rédaction issue du Sénat – ce dernier ayant apporté des garanties aux collectivités infrarégionales dans un souci de cohérence avec l'article 2 –, le texte prévoit que la région définira et octroiera les aides économiques sur son territoire, sans préjudice des aides délivrées par les communes, les intercommunalités et les départements.

En matière touristique, l'article 4 prévoyait initialement le chef de filât de la région ainsi que la mise en place d'un schéma régional de développement touristique. Cependant, le Sénat a souhaité rappeler l'importance de la compétence partagée en matière de tourisme, position que je partage également. Il a donc supprimé le chef de filât et renforcé l'élaboration conjointe du schéma régional. L'importance des départements en ce domaine est d'ailleurs manifeste dans des régions très élargies, surtout compte tenu de la diversité de nos territoires.

L'article 23 organisait le transfert automatique de la compétence touristique des départements aux métropoles. Le Sénat a écarté cette mention, qui ôtait au département toute possibilité d'intervention dans le domaine touristique – position que je partage.

L'article 28 prévoit explicitement la compétence partagée en matière touristique, ce qui manquait au droit existant. L'article 28 *bis* précise que la conférence territoriale de l'action publique veille à la continuité de la politique publique du tourisme. L'article 28 *ter* autorise explicitement les offices de tourisme à prendre la forme d'une société publique locale.

En matière de lutte contre la fracture numérique, l'article 27 prévoit que les groupements de collectivités, y compris les syndicats mixtes, peuvent intervenir en matière d'établissement et d'exploitation d'un réseau de communication électronique si cette compétence leur a été transférée. En outre, il définit la notion de cohérence des réseaux d'initiative publique pour éviter les doublons. Enfin, les membres d'un syndicat mixte ouvert, compétent pour l'établissement et l'exploitation d'un réseau de communications électroniques, pourront verser des fonds de concours à ce syndicat, au titre de l'investissement, pour financer ce réseau, et ce pendant 30 ans au plus.

L'article 27 *bis* reprend les termes d'une proposition de loi sénatoriale qui a été rejetée à l'Assemblée nationale, afin d'instaurer une obligation de couverture des zones « grises » et « blanches » en matière de téléphonie mobile.

Enfin, en matière d'énergie, l'article 6 crée un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), document de planification majeur, élaboré par la région et ayant une valeur prescriptive. Le SRADDT comporte les orientations stratégiques et les objectifs du développement régional dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'énergie, de la mobilité et de la lutte contre le réchauffement climatique. Il se substitue notamment aux divers schémas existants dans ces domaines.

Le SRADDT est doté d'effets prescriptifs à l'égard des documents d'urbanisme que sont les plans locaux d'urbanisme et les schémas de cohérence territoriale élaborés par les communes ou leurs groupements. Ces documents devront être compatibles avec le fascicule comprenant les règles du schéma et devront prendre en compte ses orientations stratégiques et ses objectifs régionaux.

Bien que cela ne soit pas explicitement précisé, l'article 6 prévoirait une absorption des schémas régionaux du climat de l'air et de l'énergie (SRCAE) par les SRADDT nouvellement créés. Une telle substitution aurait des conséquences très importantes, car ces deux documents ne sont pas de même nature. D'un côté, le SRCAE est élaboré conjointement par le président du conseil régional et le préfet de région ; ce dernier exerce ainsi un contrôle d'opportunité sur le contenu du SRCAE. De l'autre, le SRADDT serait entièrement élaboré par la région, le contrôle du préfet étant limité au respect de la procédure.

L'article 17 *decies*, issu d'un amendement du Gouvernement portant article additionnel, a pour objet de mieux définir, tout en en augmentant le nombre, les compétences que la métropole Aix-Marseille-Provence pourra déléguer aux territoires. Cet article précise que la concession de distribution d'électricité constitue l'une des compétences qui ne fait pas l'objet d'une délégation aux conseils de territoire. La concession est donc directement confiée à la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

L'article 17 *septdecies* est relativement similaire au précédent, sauf qu'il porte sur la métropole du Grand Paris. Il confie de plein droit à la métropole la compétence de concession de la distribution publique d'électricité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, avec une phase transitoire pendant laquelle cette compétence sera exercée par les établissements publics territoriaux. En pratique, une telle évolution soulève la question du devenir des grands syndicats techniques dans le domaine de l'énergie, qui seraient absorbés dans la métropole.

Quant à l'article 21 *ter*, il opère un toilettage des règles de représentation des communautés urbaines dans les syndicats d'électricité.

Je souhaiterais pour terminer évoquer l'un de mes amendements, que nous examinerons en toute fin de réunion et qui vise à permettre la mutualisation des

bâtiments de mairie. Comme vous le savez, le projet de loi incite au regroupement de communes. L'idée n'est pas neuve et j'ai d'ailleurs moi-même été pendant 31 ans maire du petit village de Castelnaud-La Chapelle, issu de la fusion de deux anciennes communes. Dans les années 1970, l'État a essayé de faire fusionner des communes mais cela n'a pas toujours fonctionné. Je propose donc que des communes puissent mutualiser des bâtiments de mairie. Alors qu'il m'est arrivé de devoir inaugurer le même samedi après-midi trois mairies dans trois villages attenants de moins de deux cents habitants, certains habitants ont pris l'initiative de faire signer une pétition en criant au gaspillage de l'argent public et en proposant que ces trois villages fassent mairie commune. Or il leur a été répondu que cela était interdit dans notre République. D'où ma proposition qui ne concernerait bien entendu que les communes volontaires.

**M. le président François Brottes.** C'est là un rapport très engagé que vous nous avez présenté et vous venez de plaider pour vos amendements, monsieur le rapporteur. En séance publique, c'est au nom de notre commission qu'il vous faudra rapporter.

Veillez noter, chers collègues, que les amendements CE30 de M. Philippe Kemel et CE53 de Mme Marie-Lou Marcel ont été déclarés irrecevables.

**M. Antoine Herth.** Après avoir consulté mon groupe, je vous confirme que nous renonçons effectivement à notre temps de parole en discussion générale. Et ce d'autant plus que le rapporteur vient de nous présenter une synthèse très complète.

**M. le président François Brottes.** Je vous remercie de votre compréhension, monsieur Herth.



## II. EXAMEN DES ARTICLES

### CHAPITRE UNIQUE

#### **Le renforcement des responsabilités régionales**

##### *Article 1er*

(art. L. 1111-10, L. 4211-1 et L. 4433-1 du code général des collectivités territoriales)

#### **Suppression de la clause de compétence générale et des financements croisés des régions**

##### **1. L'état du droit**

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « MAPAM », avait rétabli la clause de compétence générale des régions au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2015. L'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales dispose ainsi que le conseil régional « statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et sur tous les objets d'intérêt régional dont il est saisi ».

Cependant, la région a en particulier compétence, au titre du même article L. 4221-1, pour « promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire ».

L'argument principal qui soutenait le rétablissement d'une telle clause était qu'elle permettait aux différentes collectivités d'intervenir dans les domaines où la répartition des compétences est floue, voire inexistante dans le code général des collectivités territoriales. Dans le silence de la loi, la clause de compétence générale permettait l'initiative de l'action publique territoriale.

Par conséquent, l'article L. 1111-10 du même code prévoit que « la région peut contribuer au financement des opérations d'intérêt régional des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que des groupements d'intérêt public ». L'autorisation des financements croisés est un corollaire utile à la clause de compétence générale, puisqu'elle permet aux différents niveaux de collectivités d'agencer et de combiner l'exercice de leurs compétences, y compris au niveau financier.

##### **2. Les dispositions du projet de loi initial**

L'article 1<sup>er</sup> supprime, pour la région, la clause de compétence générale ainsi que la possibilité de contribuer à des financements croisés d'opérations effectuées par d'autres collectivités.

En outre, le champ des compétences de la région, prévu à l'article L. 4221-1 précité, est complété afin de l'étendre à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat. Cette disposition a pour objet d'établir une dérogation indirecte à l'interdiction des financements croisés : la région pourra continuer de participer au financement des projets des collectivités territoriales infrarégionales dans ces domaines.

### 3. Les amendements votés par le Sénat

Le Sénat, lors de l'examen de cet article en première lecture, a accepté le principe de la suppression de la clause de compétence générale de la région. Il a ajouté à ses compétences le soutien aux politiques d'éducation. Enfin, il a précisé que les régions sont « garantes de l'égalité des territoires ».

### 4. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur reconnaît l'avancée que constitue la suppression de la clause de compétence générale de la région, au profit d'une meilleure répartition des compétences entre les différentes strates de collectivités.

À ce titre, il a déposé un amendement, adopté par votre commission, qui supprime l'alinéa 7 du projet de loi inséré lors de l'examen du texte en première lecture au Sénat, et qui prévoyait que les régions étaient garantes de l'égalité des territoires.

En effet, dans la logique de clarification des compétences des collectivités, il est plus opportun de laisser au département cette garantie des solidarités sociales et territoriales qu'il exerce traditionnellement.

Par ailleurs, votre commission a adopté un amendement qui prévoit que les régions ont la pleine capacité de promouvoir et de valoriser l'attractivité économique des territoires.

\*

\* \*

*La Commission est saisie des amendements identiques CE62 du rapporteur pour avis et CE32 de Mme Jeanine Dubié.*

**M. le rapporteur pour avis.** L'alinéa 7 de l'article 1<sup>er</sup> dispose que la région est garante de l'égalité des territoires. Nous proposons de le supprimer, considérant que cette collectivité n'est pas seule à jouer ce rôle. Le projet de loi confie en effet au département le soin d'assurer la solidarité sociale et territoriale.

**Mme Jeanine Dubié.** Dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), les départements se sont vu confier le chef de filât en matière de solidarité territoriale. Cet alinéa 7 brouillant une telle répartition des responsabilités, nous proposons de le supprimer.

**M. le président François Brottes.** Vous ne souhaitez certes pas que la région exerce cette compétence à titre exclusif mais pourra-t-elle tout de même l'exercer ?

**M. le rapporteur pour avis.** Oui.

**M. Éric Straumann.** Je suis d'accord pour que ce rôle soit attribué aux départements, encore faut-il qu'ils aient les moyens financiers de l'assumer. Dans l'est de la France, le Haut-Rhin et le Bas-Rhin n'ont plus aucune marge de manœuvre pour garantir la moindre solidarité territoriale.

**M. le rapporteur pour avis.** Si l'État s'engage un jour à rembourser aux départements ce qu'il leur doit en matière de dépenses sociales, vous verrez que ceux-ci retrouveront des marges de manœuvre. Ils supportent aujourd'hui entre 30 et 40 % du déficit du revenu de solidarité active (RSA), entre autres.

**M. Éric Straumann.** Cela représente 500 millions d'euros au total dans le Haut-Rhin.

**M. André Chassaigne.** Non seulement l'État réduit ses dotations budgétaires aux départements mais il leur ôte en outre la possibilité d'intervenir sans clause de compétence générale.

**M. le président François Brottes.** Si cet amendement a été jugé recevable au titre de l'article 40 de la Constitution, c'est qu'il diminue de fait la dépense publique.

*La Commission adopte les amendements CE62 et CE32.*

*Puis elle examine l'amendement CE27 de M. Philippe Kemel.*

**M. Philippe Kemel.** Il est nécessaire que les régions puissent promouvoir et valoriser l'attractivité économique des territoires, notamment pour attirer les investissements étrangers. Cela apportera de la cohérence à l'attractivité de la France entière dès lors que les régions auront une action coordonnée en la matière avec UbiFrance et l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII).

**M. le rapporteur pour avis.** Je comprends l'objectif mais je ne vois pas ce qu'apporte votre amendement au texte existant.

**M. Philippe Kemel.** Certes, le projet de loi met en évidence la compétence régionale en matière d'activité économique en général. Mais nous proposons de mettre l'accent sur la notion d'attractivité.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable.

**M. Éric Straumann.** Encore faut-il que la région ait une taille pertinente. Il est impossible de valoriser à l'étranger une région aussi vaste que l'Alsace-Champagne-Lorraine-Ardenne.

**M. Philippe Kemel.** Conférer une cohérence d'ensemble à ce qui peut apparaître de prime abord comme une région hétérogène en valorisant l'attractivité de ce nouveau territoire est justement ce qui permettra de renforcer son unité.

**Mme Jeanine Dubié.** Cet amendement me semble redondant avec l'article 2 qui dispose en son alinéa 8 que le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation définit, entre autres, les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional et à l'implantation d'entreprises.

**M. Antoine Herth.** On comprend bien l'objectif poursuivi par M. Kemel : rappeler que les régions doivent être les locomotives en matière économique. Tel fut d'ailleurs l'argument employé par le ministre de l'intérieur pour convaincre l'Alsace de se fondre dans un ensemble beaucoup plus large. Mais cela n'est-il pas redondant avec la philosophie même du texte sur le redécoupage territorial ?

Ce qui m'interpelle davantage, c'est de comprendre ce que souhaite le groupe socialiste. Les départementalistes semblent essayer de récupérer des petits bouts de compétences en matière de développement économique tandis qu'une autre partie de ce groupe essaie de maintenir le cap fixé par le Gouvernement : confier aux régions la pleine et entière compétence en ce domaine. Le match risque donc d'être passionnant dans l'hémicycle.

**M. le président François Brottes.** Madame Dubié, le projet de loi prévoit effectivement déjà que la région doit tout faire pour être attractive sur le plan économique. Mais l'amendement de M. Kemel vise à ce que cette collectivité se dote de moyens d'action pour valoriser cette attractivité, au sens quasi commercial du terme, ce qui me paraît complémentaire.

**Mme Jeanine Dubié.** Ce sera précisément l'objet du schéma régional de développement économique que de décliner les actions à mener pour valoriser l'attractivité du territoire.

*La Commission adopte l'amendement CE27.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1<sup>er</sup> modifié.*

## *Article 2*

(art. L. 1111-9, L. 1511-1, L. 4251-12 à L. 4251-17 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales, art. L. 711-8 du code de commerce, art. 5-5 du code de l'artisanat, et art. 7 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire)

### **Compétence en matière de développement économique**

#### **1. L'état du droit**

La région a une compétence établie en matière de développement économique. En particulier, l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales prévoit son chef-de-filât en matière de développement économique, de soutien de l'innovation et d'internationalisation des entreprises. Cela signifie que la région est compétente pour coordonner, sur son territoire, les actions de développement économique des départements, des communes et de leurs groupements, dans le respect de leurs compétences économiques spécifiques (*cf.* commentaire sous l'article 3 du présent projet de loi).

Cette compétence de coordination se couple avec une compétence de planification économique : la région est compétente en matière de programmation des équipements et d'aménagement du territoire. Elle met en place, en vertu de l'article L. 4251-1 du même code, un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, et contractualise avec l'État (contrats de plan) pour la programmation et le financement pluriannuel des infrastructures et des filières d'avenir sur le territoire régional (enseignement supérieur et recherche, couverture en très haut débit, transition énergétique, par exemple).

Enfin, les articles L. 4253-1 à L. 4253-5 du même code organisent l'intervention des régions en matière d'aides directes, qu'il s'agisse de garanties d'emprunt ou d'aides économiques, sous forme de subventions aux structures locales d'organisations syndicales.

#### **2. Les dispositions du projet de loi initial**

Le projet de loi prévoit de renforcer la responsabilité de la région pour la définition des orientations du développement économique sur son territoire. L'article 2 crée ainsi un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui accentue son rôle de coordination. Le SRDEII comprend quatre domaines de supervision : les aides aux entreprises, le soutien à l'internationalisation, les aides à l'investissement immobilier des entreprises et les aides à l'innovation.

Un des intérêts avancés de ce schéma, en dehors de contribuer à davantage de lisibilité dans l'action économique des collectivités, est de limiter la concurrence entre les collectivités pour attirer les investissements. L'ensemble des politiques économiques menées par les collectivités territoriales doivent en effet être compatibles avec le schéma.

Le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation est adopté par le conseil régional, après concertation au sein de la conférence territoriale d'action publique (CTAP), prévue par l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales. La CTAP a été créée par la loi « MAPAM » du 27 janvier 2014, précitée, et a pour objet de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales. Les organismes consulaires sont également consultés lors de l'élaboration du SRDEII.

Un régime particulier est prévu sur le territoire de la métropole de Lyon : la métropole et la région élaborent ensemble le schéma, qui est adopté conjointement par leurs organes délibérants. S'il n'y a pas d'accord, les orientations de la métropole doivent prendre en compte le schéma régional, qui prévaut donc.

La dimension prescriptive du SRDEII est élargie aux stratégies des chambres consulaires, qui doivent être compatibles avec lui : la stratégie des chambres de commerce et d'industrie de région (article L.711-8 du code de commerce) et la stratégie des chambres de métiers et de l'artisanat de région (article L. 5-5 du code de l'artisanat).

L'article s'applique à partir de 2016.

### **3. Les amendements votés par le Sénat**

Le Sénat a souhaité affirmer plus clairement que le renforcement des compétences de la région en matière de développement économique ne remet pas en cause les compétences dévolues par la loi aux autres collectivités territoriales.

Ainsi, le Sénat a précisé les modalités d'adoption du SRDEII. Le processus de co-élaboration implique plus fortement les intercommunalités, qui disposent d'une compétence économique (communautés de communes et d'agglomération, communautés urbaines et métropoles – la métropole de Lyon faisant d'ores-et-déjà l'objet d'un processus dérogatoire). Dans l'hypothèse où une majorité des trois cinquièmes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre présents sur le territoire de la région serait défavorable au projet de schéma régional, le conseil régional est désormais tenu d'arrêter un nouveau projet de schéma.

Le Sénat associe également le Conseil économique, social et environnemental dans le processus d'élaboration du SRDEII.

La CTAP voit son rôle élargi : les orientations du futur schéma régional sont discutées en son sein, puis elle est de nouveau saisie du projet de schéma arrêté par le conseil régional.

Par ailleurs, le dispositif dérogatoire de co-adoption du schéma prévu pour la métropole de Lyon est étendu à l'ensemble des métropoles.

Enfin, un amendement voté au Sénat crée également un nouveau volet au sein du SRDEII, relatifs à la définition des orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire.

#### 4. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur approuve la rédaction issue du Sénat, qui établit un meilleur équilibre au sein des collectivités dans la procédure d'adoption d'un schéma de planification et de coordination aussi important que le SRDEII.

Sur le sujet de l'inclusion des orientations en matière d'économie sociale et solidaire au sein du SRDEII, donc à une échelle régionale, votre commission a adopté un amendement qui prévoit que la définition de ces orientations fait l'objet d'une concertation préalable avec les conseils départementaux. En effet, les départements, compétents dans le champ social, ont une expérience reconnue en matière d'économie sociale et solidaire, notamment par leur connaissance du tissu associatif local.

Dans la même optique, votre commission a adopté un amendement de suppression de l'alinéa 39 du projet de loi, qui prévoyait l'abrogation de l'article 7 de la loi dite « ESS » du 31 juillet 2014. Cet article prévoit la définition d'une stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire, élaborée avec la région, la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire, et, éventuellement, par voie de contractualisation, les autres collectivités territoriales.

Votre commission a également adopté un amendement qui précise le champ de l'intervention du représentant de l'État, dans l'hypothèse où il n'approuverait pas le SRDEII dont il est saisi. En effet, la décision qu'il émet, dans laquelle il précise les modifications à apporter au SRDEII au conseil régional, devra désormais être motivée en droit, pour écarter tout risque de contrôle d'opportunité.

Enfin, votre commission a adopté un amendement prévoyant une procédure de saisine pour avis des régions dès lors que des investissements directs étrangers (IDE), soumis à autorisation ministérielle au titre de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier, sont prévus sur son territoire.

\*

\* \*

*La Commission aborde l'amendement CE31 de M. Philippe Kemel.*

**M. Philippe Kemel.** Cet amendement vise à affirmer la nécessité de prendre en compte non seulement l'échange mais aussi les chaînes de valeur et l'implantation de facteurs de production sur les territoires, en cohérence avec ces chaînes de valeurs.

**M. le rapporteur pour avis.** Autant j'étais favorable à ce que l'on précise que la région doit avoir la capacité d'assurer la promotion des activités économiques, autant le présent amendement me paraît redondant avec le projet de loi. Dans son état actuel, celui-ci prévoit en effet que le schéma régional aura trait au développement économique, à l'innovation et à l'internationalisation, ce qui recouvre forcément la notion d'investissements.

**M. Philippe Kemel.** Dans ce cas, je retire mon amendement.

*L'amendement CE31 est retiré.*

*Puis la Commission examine les amendements identiques CE13 de M. Jean-Pierre Le Roch et CE38 de Mme Marie-Lou Marcel.*

**M. Jean-Pierre Le Roch.** Cet amendement permet de clarifier le rôle de la région comme disposant d'une compétence exclusive pour les interventions économiques, excepté celles du bloc communal qui concernent l'immobilier et le foncier d'entreprise.

**Mme Marie-Lou Marcel.** L'objectif de cet amendement est de faire en sorte qu'il n'y ait qu'un seul interlocuteur en matière de développement économique, à une échelle géographique suffisamment importante pour que tous les partenaires financiers puissent être mobilisés, depuis la formation jusqu'aux acteurs des différentes filières.

**M. le rapporteur pour avis.** Je ne voudrais pas apparaître comme un départementaliste : je vous montrerai d'ailleurs un peu plus tard que je suis un ardent défenseur de la région, notamment lorsqu'il s'agira d'expérimentations en matière de politiques publiques de l'emploi. Cela étant, j'émet un avis défavorable à cet amendement car il contrevient aux faits en faisant de la région la seule collectivité compétente pour décider des interventions économiques sur son territoire. Cela revient à nier la compétence des communes, des intercommunalités, des métropoles et des départements en la matière.

**M. Éric Straumann.** Je partage d'autant plus l'analyse du rapporteur que les départements ont très souvent une expérience forte en matière de développement économique. Ainsi le Haut-Rhin entretient-il depuis trois décennies une tradition de relations avec le Japon, qui représente plusieurs milliers d'emplois. Si cette compétence devait être exclusivement assurée par la région, cette tradition disparaîtrait : nous perdriions alors notre savoir-faire et notre tissu relationnel.

**M. Philippe Le Ray.** La notion d'exclusivité est dangereuse : certaines activités économiques, telles que le nautisme par exemple, ne concerneront qu'une partie du territoire régional. Il ne paraît donc pas cohérent d'imposer des schémas régionaux à des secteurs d'activité qui ne s'exercent qu'en périphérie alors que l'économie suppose une gestion de proximité. Surtout, il importe que le bloc communal soit doté de moyens pour exercer un effet de levier et être réactif.

**Mme Marie-Lou Marcel.** L'amendement accorde une compétence exclusive à la région sans retirer au bloc communal ses compétences exclusives dans les domaines de l'immobilier et du foncier d'entreprise.

**M. le rapporteur pour avis.** Certes. Mais vous n'évoquez ni les compétences des intercommunalités ni de celles des métropoles et des départements.

**M. Jean-Pierre Le Roch.** Le bloc communal inclut les intercommunalités et les métropoles.

**M. le président François Brottes.** En d'autres termes, le département n'aurait plus à intervenir en matière économique.

**M. Jean-Pierre Le Roch.** Tout à fait.

**Mme Marie-Lou Marcel.** Bien que le rapporteur ne m'ait pas convaincue, je retire mon amendement.

*L'amendement CE38 est retiré.*

*Puis la Commission rejette l'amendement CE13.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette les amendements identiques CE59 de Mme Marie-Lou Marcel et CE60 de M. Jean-Pierre Le Roch.*

*Puis elle examine en discussion commune les amendements CE63 du rapporteur pour avis et CE34 et CE33 de Mme Jeanine Dubié.*

**M. le rapporteur pour avis.** Sur nos territoires, le champ de l'économie sociale et solidaire est largement structuré par le tissu associatif. Les départements ont une compétence sociale reconnue mais aussi une compétence culturelle ou sportive relevant de l'économie sociale. Ils doivent donc être des interlocuteurs privilégiés de la région pour prévoir les orientations régionales en la matière.

**Mme Jeanine Dubié.** Mes deux amendements vont dans le même sens que celui du rapporteur. Le schéma régional définira notamment les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire. Or les départements disposent, parmi leurs compétences sociales, de la compétence en matière d'insertion – domaine dans lequel l'économie sociale et solidaire est très présente. On ne comprendrait donc pas que les départements ne puissent pas être associés à la définition de ces orientations.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable à ces deux amendements.

**M. André Chassaigne.** Autant il me paraît pertinent de prévoir une concertation entre les conseils généraux et la région, autant imposer l'obligation pour les départements qui souhaitent intervenir dans le champ de l'économie

sociale et solidaire de contractualiser avec la région alourdira le processus. Sachant qu'il suffit parfois qu'il y ait la moindre divergence politique pour empêcher toute contractualisation entre deux collectivités territoriales, votre amendement aura l'effet contraire à celui recherché et risque de bloquer toute possibilité d'intervention des départements dans le domaine de l'économie sociale et solidaire.

**M. le président François Brottes.** Cette remarque me paraît pertinente.

**M. le rapporteur pour avis.** Plutôt que de rendre cette contractualisation obligatoire, nous pourrions en prévoir la possibilité.

**M. le président François Brottes.** Certes. Mais comme la loi a pour objet d'ordonner et d'interdire, tout ce qu'elle n'interdit pas est implicitement autorisé sans qu'il soit besoin de le préciser.

**M. le rapporteur pour avis.** La loi sert aussi parfois à offrir des possibilités et de la souplesse.

**M. Philippe Le Ray.** Sachant que c'est le département qui finance la politique sociale, il me semble nécessaire d'imposer la contractualisation à tous les départements d'une même région afin d'empêcher que l'un d'entre eux la refuse au motif qu'il serait d'une couleur politique différente de celle de ses voisins.

**M. le rapporteur pour avis.** Je propose de retirer mon amendement au profit de l'amendement CE34 de Mme Dubié. Il conviendrait néanmoins de rectifier ce dernier en substituant aux termes de « conseils généraux » ceux de « conseils départementaux », conformément à la terminologie du projet de loi.

**M. le président François Brottes.** Vous inviteriez alors Mme Dubié à retirer son amendement CE33 ...

**M. le rapporteur pour avis.** Tout à fait.

**Mme Jeanine Dubié.** J'accepte la proposition du rapporteur ainsi que la rectification suggérée.

*Les amendements CE63 et CE33 sont retirés.*

*Puis la Commission adopte l'amendement CE34 rectifié.*

*Elle aborde ensuite les amendements identiques CE15 de M. Jean-Pierre Le Roch et CE39 de Mme Marie-Lou Marcel.*

**M. Jean-Pierre Le Roch.** En lieu et place d'une concertation au sein de la conférence territoriale de l'action publique, nous proposons de prévoir un processus de co-élaboration du schéma régional avec les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les métropoles,

seuls concernés au titre de leur compétence exclusive en matière de foncier d'entreprise et d'immobilier.

**Mme Marie-Lou Marcel.** Cet amendement prévoit une co-élaboration du schéma régional de développement économique tout en laissant au seul conseil régional le soin d'adopter le schéma.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. D'une part, le texte adopté par le Sénat paraît plus souple et plus efficace pour garantir la prise en compte de tous les niveaux de collectivités dans l'élaboration de ce schéma puisqu'il prévoit une concertation au sein de la conférence territoriale de l'action publique. Cela est moins lourd à organiser qu'une co-élaboration. D'autre part, cet amendement aurait pour effet d'exclure les départements de la concertation, ce qui me paraît inacceptable.

*La Commission rejette les deux amendements.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, elle rejette les amendements identiques CE16 de M. Jean-Pierre Le Roch et CE40 de Mme Marie-Lou Marcel.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CE12 de M. Jean-Pierre Le Roch.*

**M. Jean-Pierre Le Roch.** Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 27 de l'article 2 qui prévoit que le représentant de l'État peut rejeter de manière unilatérale le schéma régional de développement économique élaboré par la région à la suite d'une large concertation.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable à cet amendement qui conduit à supprimer toute possibilité pour le préfet de contrôler le schéma régional de développement économique, et notamment de contrôler que la procédure de concertation a été suivie conformément à la loi. Je suis en revanche favorable à l'amendement de repli qui suit car il me paraît plus mesuré et adapté.

*L'amendement CE12 est retiré.*

*Puis suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission adopte l'amendement CE11 de M. Jean-Pierre Le Roch.*

*Elle en vient aux amendements identiques CE17 de M. Jean-Pierre Le Roch et CE42 de Mme Marie-Lou Marcel.*

**M. Jean-Pierre Le Roch.** Cet amendement prévoit qu'une fois le schéma régional adopté, l'État veille à ce que ses services n'interviennent plus dans les domaines traités par ce document.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. Cet amendement revient de fait à supprimer tout contrôle de l'État *a posteriori*, y compris le contrôle de légalité. Si j'ai moi-même la volonté de simplifier les procédures, il me semble

sensé qu'en notre République, l'État soit capable d'exercer un contrôle de l'application régulière des normes sur l'ensemble du territoire.

**M. le président François Brottes.** Cette disposition me paraît excessive : les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) n'exercent pas uniquement des missions de contrôle mais aussi de conseil, notamment en ce qui concerne la législation relative aux installations classées. À l'inverse, les services régionaux ne sont pas en mesure de jouer un rôle ne correspondant pas à leur métier. En matière de contrôle de légalité, c'est bien à l'État qu'il revient d'être aux côtés des entreprises. Enfin, il serait d'autant plus dommageable de supprimer l'intervention des DIRECCTE que l'on a parfois affaire à des filières interrégionales.

**M. André Chassaigne.** L'amendement CE11 qui vient d'être adopté me paraît assez grave. Car en prévoyant que la décision de l'État devra être motivée en droit, on lui retire toute possibilité de mener une politique publique dans le domaine économique. Si, par exemple, l'État choisit de développer certaines filières de production, ce choix pourra ne pas être retenu par certaines régions dans le cadre de leur schéma de développement économique.

**M. le président François Brottes.** Permettez-moi de moduler votre propos. Si, par exemple, une loi d'orientation agricole confère à l'État des objectifs précis, celui-ci pourra s'appuyer en droit sur cette loi lors de son contrôle et intervenir dans les régions qui contrecarreront ces objectifs.

**M. André Chassaigne.** Si telle ou telle orientation nationale ne figure pas dans un schéma régional, l'État n'aura plus la possibilité de le contester.

**M. le président François Brottes.** Au contraire : si un schéma régional omet de mentionner des orientations nationales figurant dans un texte de loi, l'État aura la possibilité d'intervenir en droit pour contester ce schéma.

**M. Jean-Luc Laurent.** Il me semble bon de reconnaître aux régions une compétence dans le domaine économique mais il ne faudrait pas que cela aboutisse à la négation de toute politique d'aménagement du territoire nationale. L'État doit conserver un rôle d'harmonisation à l'échelle nationale des politiques économiques s'appliquant dans chaque région. Qui plus est, les services de l'État jouent un rôle de conseil auprès de la région. On ne peut donc les empêcher d'intervenir en tant qu'acteurs de la politique d'aménagement du territoire.

**M. Jean-Pierre Le Roch.** Sensible à l'argument relatif au rôle de conseil que jouent les DIRECCTE, je retire mon amendement.

**Mme Marie-Lou Marcel.** Moi de même.

*Les amendements CE17 et CE42 sont retirés.*

*Les amendements identiques CE41 de Mme Marie-Lou Marcel et CE61 de M. Jean-Pierre Le Roch, de conséquence des deux amendements précédents, sont également retirés.*

*Puis la Commission examine l'amendement CE14 de M. Jean-Pierre Le Roch.*

**M. Jean-Pierre Le Roch.** L'alinéa 39, rédigé par le Sénat, vise à supprimer l'article 7 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire qui prévoit que la région élabore 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 une stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire. Cet amendement vise à rétablir cette disposition adoptée il y a seulement quelques mois.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Ensuite, elle est saisie de l'amendement CE28 de M. Philippe Kemel, qui fait l'objet des sous-amendements CE67 et CE66 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Kemel.** De nombreux investissements directs étrangers doivent faire l'objet d'une procédure d'autorisation. Nous proposons que les régions émettent un avis consultatif dans le cadre de cette procédure.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable sous réserve de deux sous-amendements rédactionnels. D'une part, nous proposons de prévoir que les régions seront « saisies pour avis » et d'autre part, qu'elles ne se prononceront qu'en ce qui concerne les investissements directs étrangers visant « leur territoire ».

**M. le président François Brottes.** Si l'on n'encadre pas cette consultation dans un délai précis, on risque de favoriser les stratégies dilatoires et donc le blocage, en pleine négociation, de projets d'investissements étrangers. Or la réactivité est gage d'efficacité en ce domaine.

**M. Jean-Luc Laurent.** Je partage votre observation : le rythme de réunion des collectivités locales peut ne pas correspondre à l'urgence que revêtent les dossiers de cette nature. Mieux vaudrait donc prévoir une consultation pour avis du président du conseil régional. Voilà d'ailleurs qui confirme au passage que la présence de la DIRECCTE dans les régions est tout à fait bénéfique.

**M. le président François Brottes.** Vous avez raison : c'est le président du conseil régional qu'il faut viser. Et il ne faut lui accorder tout au plus qu'une quinzaine de jours pour se prononcer.

Une fois rectifié et sous-amendé, l'amendement disposerait que « Le président du conseil régional est saisi pour avis des investissements directs

étrangers sur leur territoire relevant d'une procédure d'autorisation au sens du I de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier. Il se prononce dans un délai de quinze jours suivant la saisine. » Qu'en pensez-vous ?

**M. Philippe Kemel.** D'accord.

**M. le rapporteur pour avis.** Cela me paraît fort bien.

*Le sous-amendement CE67 est retiré.*

*Puis la Commission adopte le sous-amendement CE66.*

*Enfin, elle adopte l'amendement CE28 rectifié ainsi sous-amendé.*

*La commission est saisie de deux amendements identiques CE18 de M. Jean-Pierre Le Roch et CE43 de Mme Marie-Lou Marcel.*

**M. Jean-Pierre Le Roch.** L'amendement CE18 vise à supprimer l'alinéa 42. En cohérence avec l'attribution d'une compétence exclusive aux régions sur les interventions économiques, hors immobilier et foncier d'entreprise pour le bloc communal, l'évolution des organismes créés par les départements pour concourir au développement de leur territoire relève d'une décision des régions et non d'un débat en CTAP.

**Mme Marie-Lou Marcel.** L'amendement CE43 est défendu.

**M. le rapporteur pour avis.** Ces amendements font suite à un amendement qui prévoyait l'attribution d'une compétence exclusive aux régions. Dans la mesure où il n'a pas été adopté, la cohérence commande que vous les retiriez.

*La commission rejette ces amendements.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 modifié.*

### *Article 3*

(art. L. 1111-9, L. 1511-1, L. 1511-2, L. 1511-3, L. 1511-5, L. 1511-7, L. 2251-1, L. 3231-1 à L. 3231-4, L. 3231-7, L. 3232-1, L. 3641-1, L. 4211-1, L. 4433-12, L. 5217-2 et L. 5621-8 du code général des collectivités territoriales, et art. L. 122-11 du code des sports)

## **Clarification et rationalisation des régimes d'aides aux entreprises par les collectivités territoriales**

### **1. L'état du droit**

La région, en raison de son chef-de-filât en matière économique, est compétente pour définir le régime et décider de l'octroi d'aides aux entreprises (article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales). Les autres collectivités peuvent intervenir, mais uniquement avec son accord, par voie de convention ou de délégation.

Des dérogations, en vertu desquelles les collectivités infrarégionales peuvent intervenir sans l'accord de la région, sont prévues : les aides à l'immobilier d'entreprise (article L. 1511-3), les aides à la création d'entreprise (article L. 1511-7), l'aide à l'installation des professionnels de santé (article L. 1511-8).

En outre, l'article L. 1511-5 autorise les collectivités à s'affranchir d'un refus ou d'une carence d'intervention de la région, par la signature d'une convention avec l'État pour autoriser la mise en place d'aides économiques.

Enfin, les communes et les départements ont des compétences propres en matière d'intervention économique, comme le maintien des services publics en milieu rural ou les aides aux entreprises en difficulté.

## **2. Les dispositions du projet de loi initial**

L'article 3 du projet de loi précise que 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. Cela signifie que l'échelon régional a la compétence de droit pour l'attribution des aides économiques.

La compétence exclusive de la région ainsi reconnue comporte toujours des dérogations mais plus strictes. En particulier, pour les seules aides à l'immobilier d'entreprise, les communes ou leurs groupements ainsi que la métropole de Lyon sont désormais seules compétentes pour les définir, dans le respect du SRDEII prévu à l'article 2 du présent projet de loi. En revanche, la capacité des collectivités infrarégionales de signer une convention avec l'État, sans l'accord de la région, pour disposer d'un pouvoir d'initiative en matière économique, a été supprimée.

En second lieu, l'article 3 accroît le pouvoir d'intervention économique des régions. Ainsi, celles-ci peuvent désormais participer au capital des sociétés de capital-investissement, des sociétés de financement interrégionales, ainsi que des sociétés d'économie mixte et des sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologies. Elles peuvent également entrer dans le capital de sociétés commerciales, dans la mesure où ce choix correspond aux orientations stratégiques définies par le SRDEII – ce qui reste interdit pour les autres collectivités. Enfin, elles deviennent l'échelon territorial de référence pour soutenir les pôles de compétitivité.

Cet article est applicable à partir de 2016.

## **3. Les amendements votés par le Sénat**

Le Sénat a sensiblement élargi la liste des dérogations à la compétence exclusive de la région en matière économique, en l'ouvrant aux aides des intercommunalités, y compris des métropoles. Toutefois, est conservée la

possibilité pour la région de déléguer l'octroi des aides à d'autres collectivités ou à leurs groupements, conçue comme une souplesse de gestion dans un souci de proximité.

Par ailleurs, à l'instar de la métropole de Lyon, l'ensemble des métropoles peuvent désormais participer au capital des sociétés de capital investissement, des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région. De même, les métropoles sont désormais explicitement associées à la gouvernance des pôles de compétitivité, comme le prévoyait la loi « MAPAM » du 27 janvier 2014.

#### **4. La position de votre rapporteur**

Votre rapporteur approuve l'équilibre issu du texte voté par le Sénat : si la rationalisation et la transparence apportées par le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation sont bienvenues, il est essentiel de préserver la capacité d'initiative de tous les niveaux de collectivité en matière économique. Une recentralisation excessive de cette compétence au niveau régional risque de dévitaliser le soutien économique apporté aux territoires, notamment ruraux, qui se situent loin des métropoles ou des capitales régionales.

À titre d'exemple, votre rapporteur peut évoquer le discours tenu par plusieurs présidents de conseil général, qui ont fait remarquer que sur certains territoires, en cas de carence d'une commune ou d'une intercommunalité, c'est le département lui-même qui créait des zones d'activité économique. L'échelon régional n'aurait pas un pouvoir de substitution équivalent.

En conséquence, votre commission a adopté cet article sans modification.

\*  
\* \*

*La commission examine deux amendements identiques CE19 de M. Jean-Pierre Le Roch et CE44 de Mme Marie-Lou Marcel.*

**M. Jean-Pierre Le Roch.** Grâce à l'amendement CE19, nous en reviendrions à l'esprit du texte en confiant à la région une compétence exclusive en matière d'aide aux entreprises.

**Mme Marie-Lou Marcel.** L'amendement CE44 est défendu.

**M. le rapporteur pour avis.** Mon raisonnement sera le même que précédemment : il me paraît dangereux de confier à la région une compétence exclusive.

*La commission rejette ces amendements.*

*Elle en vient aux amendements identiques CE20 de M. Jean-Pierre Le Roch et CE45 de Mme Marie-Lou Marcel.*

**M. Jean-Pierre Le Roch.** L'amendement CE20 concerne l'affectation des ressources que les départements consacraient au développement économique ; ainsi, 1,6 milliard d'euros seraient transférés à la région.

**M. le président François Brottes.** Dès lors que la compétence exclusive de la région n'a pas été votée, ces amendements identiques n'ont pas de raison d'être, à moins d'en modifier la rédaction. Il est en effet envisageable d'évoquer « une » compétence exclusive et il conviendrait donc de remplacer les mots « de cette » par les mots « d'une ».

**Mme Marie-Lou Marcel.** Je suis d'accord avec cette nouvelle rédaction.

**M. le rapporteur pour avis.** Vous ne soulevez pas qu'une question de forme, monsieur le président, mais aussi une question de fond, de cohérence. Je n'en persiste pas moins à donner un avis défavorable à ces amendements car je ne peux pas envisager que les régions soient dotées d'une compétence exclusive en matière économique : ce n'est pas souhaitable et ce n'est pas l'esprit de la loi.

*La commission rejette les amendements identiques rectifiés.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3 sans modification.*

### *Après l'article 3*

*La commission est saisie de deux amendements identiques CE21 de M. Jean-Pierre Le Roch et CE46 de Mme Marie-Lou Marcel.*

**M. Jean-Pierre Le Roch.** Il faut tirer les conséquences, en matière de fiscalité, de la clarification de la compétence économique établie à l'article 3. Il s'agit de redistribuer le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) aux deux seuls échelons qui disposeront d'une compétence exclusive en la matière, à savoir à l'échelon communal-ECPI-métropoles et aux régions. Ce rééquilibrage de la CVAE aboutit à un partage égal, entre ces deux niveaux de collectivités, de la cotisation économique territoriale, qui regroupe la CVAE et la cotisation foncière des entreprises (CFE).

**Mme Marie-Lou Marcel.** J'ajoute qu'en compensation de la suppression de la fraction départementale de la CVAE, une contribution additionnelle à la contribution sociale généralisée (CSG) est créée et affectée aux départements, en cohérence avec leurs compétences en matière d'allocations individuelles de solidarité.

**M. le rapporteur pour avis.** Cette disposition ne relève-t-elle pas plutôt de la loi de finances ? Ensuite, vous vous placez dans l'hypothèse de la compétence exclusive des régions. J'émetts donc un avis défavorable.

*La commission rejette ces deux amendements.*

#### *Article 4*

(art. L. 111-2, L. 131-1, L. 131-3, L. 131-6, L. 131-7, L. 132-1, L. 132-2, L. 132-4, L. 151-1 et L. 161-3 du code du tourisme, et art. L. 4424-31 du code général des collectivités territoriales)

### **Compétence en matière de tourisme**

#### **1. L'état du droit**

Le premier article du code du tourisme, l'article L. 111-1, prévoit 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 ». Cette disposition a été précisée par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

En vertu des articles L. 131-1 à L. 131-10 du code du tourisme, la région fixe un schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, qui comprend des objectifs à moyen terme. Elle crée un comité régional du tourisme (CRT), qui est chargé de la mise en œuvre opérationnelle de la politique régionale du tourisme, ainsi que des éventuelles actions menées en coopération avec l'État ou avec les départements. Enfin, le CRT réalise, pour le compte du conseil régional, des actions de promotion touristique à destination de l'international.

Dans chaque département, en vertu des articles L. 132-1 à L. 132-6 du code du tourisme, le conseil général peut établir un schéma d'aménagement touristique départemental. Ce schéma prend en compte les orientations définies par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs. Sur le même modèle que les CRT, un comité départemental du tourisme (CDT) doit être créé afin de préparer et mettre en œuvre la politique touristique du département.

Enfin, au niveau communal, l'article L. 133-1 du même code prévoit qu'un office de tourisme peut être créé, avec la mission d'accueillir et d'informer les touristes. La coordination avec les CDT et les CRT est prévue par l'article L. 133-3.

#### **2. Les dispositions du projet de loi**

Pour renforcer la régionalisation de la politique touristique dans les territoires, le tourisme devient la 9<sup>e</sup> compétence pour laquelle région est chef-de-file (article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales). Cette nouvelle compétence est assortie de la réalisation, par la région, d'un schéma régional de développement touristique, qui « fixe les objectifs stratégiques d'aménagement, de développement et de promotion touristiques ».

Ce schéma régional remplace la convention territoriale d'exercice concerté prévue par le droit existant. En effet, le chef-de-filât suppose désormais une coordination plus affirmée des actions touristiques menées par les collectivités infrarégionales.

Enfin, cet article prévoit que les régions ont la faculté – et non plus l'obligation –, d'avoir un comité régional du tourisme (CRT). Elles peuvent aussi désormais créer des CRT inter-régions.

L'article est applicable à partir de 2016.

### **3. Les amendements votés par le Sénat**

Le Sénat a supprimé le chef-de-filât de la région en matière de tourisme, avec l'argument que cette disposition était incompatible avec la reconnaissance d'une compétence partagée en la matière (*cf.* le commentaire sous l'article 28 du présent projet de loi).

Le Sénat a aussi renforcé la co-élaboration du schéma régional de développement touristique : désormais, la région, mais aussi les départements et les collectivités territoriales à statut particulier situés sur le territoire de la région élaborent et adoptent conjointement ce schéma. Les communes et leurs groupements sont associés à son élaboration.

### **4. La position de votre rapporteur**

Votre rapporteur met l'accent sur l'importance d'une politique touristique présente à tous les échelons de collectivités, afin que, de manière coordonnée, le tissu des offices de tourisme, des comités départementaux et régionaux du tourisme puisse valoriser l'offre touristique française dans tous les territoires et au plus près des citoyens.

Dans cette optique, un amendement de précision a été adopté par votre commission pour rappeler que les comités départementaux du tourisme, non seulement mettent en œuvre, mais préparent la politique touristique du département. Il s'agissait de rétablir la philosophie du droit existant (article L. 132-2 du code du tourisme), ainsi que de tirer les justes conséquences de la reconnaissance explicite, dans le projet de loi, de la compétence partagée en matière de tourisme.

\*

\* \*

*La commission examine l'amendement CE22 de M. Jean-Pierre Le Roch.*

**M. Jean-Pierre Le Roch.** Cet amendement vise à organiser la cohérence des actions de la région, d'une part, et de celles des communes et des EPCI, de l'autre, à travers un schéma régional de développement touristique, lui-même

ayant vocation à constituer une partie du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

**M. le rapporteur pour avis.** Le texte prévoit que le tourisme est une compétence partagée. Aussi, vouloir faire du tourisme une compétence exclusive de la région me semble excessif. Gardez à l'esprit que nous sommes en train de modifier les délimitations des régions. Confier l'exclusivité d'une telle compétence à une région comme la miennne qui comptera douze départements aux caractéristiques totalement différentes, est non seulement une totale aberration, mais encore contreviendrait aux lois de décentralisation que la gauche a fait voter en 1982 et 1983 qui répartissaient les compétences entre l'échelon local – maître de l'office du tourisme –, l'échelon départemental – qui, pour sa promotion, dispose du comité départemental du tourisme (CDT) –, et l'échelon régional avec le comité régional du tourisme (CRT).

Quand j'entends qu'il faut établir cette compétence exclusive afin que le produit de la taxe de séjour soit affecté aux régions, ce n'est pas acceptable pour l'équilibre des activités économiques de nos territoires.

**M. Philippe Le Ray.** L'amendement part d'une bonne idée : c'est surtout la coordination entre les CRT et les CDT qui pose problème en matière de tourisme. Les schémas régionaux sont souvent peu respectés par certains départements. Dans des régions qui comptent quatre départements, comme la Bretagne, la disposition proposée est envisageable. Mais on a bien du mal à imaginer que la future région Rhône-Alpes-Auvergne puisse fonctionner avec un seul schéma régional, un seul CRT – une politique centralisée du tourisme y sera impossible. C'est pourquoi je partage le point de vue du rapporteur pour avis.

**M. Jean-Pierre Le Roch.** Le travail de concertation devient de plus en plus important entre les offices de tourisme, qui prennent de plus en plus une dimension intercommunale, et les régions concernées.

**M. Jean-Claude Mathis.** Le redécoupage des régions remet en cause le bien-fondé de l'amendement, la prise de décision se trouvant plus éloignée du terrain qu'aujourd'hui.

**M. Jean-Pierre Le Roch.** Certes, mais, parallèlement, les intercommunalités devraient se renforcer.

**M. le président François Brottes.** Nous avons à la fois intérêt à élargir notre capacité à promouvoir nos régions et, en termes de marketing, à veiller à ne pas dégrader des images fortes afin que certains lieux demeurent attrayants. Ainsi, chaque station de sports d'hiver a sa marque et les fondre dans une marque commune brouillerait les repères. On n'imagine pas appliquer au massif de la Chartreuse l'appellation « Massif des Alpes ». La question est en fait de savoir quel contenu on donne à la compétence en matière de tourisme.

**M. le rapporteur pour avis.** Vous rendez-vous compte de ce que signifie confier à la région une compétence exclusive dans le domaine du tourisme ? Cela signifie que les autres échelons n'auront aucune compétence en la matière ! Ce n'est pas possible ! Nous allons bientôt débattre des compétences des intercommunalités. Or l'ensemble des professionnels du tourisme que j'ai auditionnés demandent que ces compétences soient facultatives car au sein même d'une intercommunalité, il convient de préserver certaines « marques » spécifiques. Aussi, je le répète : confier cette compétence à la seule région, c'est aller à l'encontre des lois de décentralisation en vigueur.

De plus, quelle serait l'efficacité d'une telle dévolution ? La région n'a pas vocation à s'occuper de tout. Ainsi, quand, dans la même région, on a à la fois Vichy et Thonon-les-Bains, quand on a le Puy-de-Dôme et les grandes stations alpines, je ne vois pas comment la disposition proposée pourrait être appliquée.

**M. le président François Brottes.** Nous allons avoir un débat de fond entre les tenants d'un État fort, ceux de régions fortes, ceux de départements forts et ceux de métropoles fortes. Donner la compétence exclusive revient à éventuellement vous priver de la capacité d'agir pendant tout un mandat si le dialogue se révèle impossible avec ladite entité – pour l'avoir vécu, je vous invite à y bien réfléchir. Confier l'exclusivité d'une compétence, c'est donner le pouvoir colossal de dire non à des élus qui se retrouvent du coup incapables de la moindre action sur quelque projet que ce soit. Plutôt, donc, que de vouloir attribuer l'exclusivité des compétences à une entité, il vaut mieux les hiérarchiser, les préciser.

**M. le rapporteur pour avis.** Je vais vous donner deux nouveaux exemples. Le département de l'Ardèche est en train de construire le centre d'interprétation de la grotte Chauvet, qui sera inauguré le 25 avril prochain. Le département de la Dordogne, pour sa part, est en train de construire Lascaux 4 – un nouveau centre d'interprétation de la grotte. Imaginez que la compétence soit exclusive à la région et que la région décide de ne pas lancer le projet : des pans entiers du territoire se verraient privés d'une autonomie de décision et de la possibilité d'installer sur place des outils favorables au développement. Le président Brottes a raison, méfiez-vous : la compétence exclusive interdit toute action pour ceux qui n'en disposent pas.

**Mme Marie-Lou Marcel.** Une compétence exclusive n'exclut pas qu'on mène des concertations. En matière économique, chaque collectivité a sa propre agence de développement ; or, à l'heure de la rationalisation des moyens, il est certain qu'une des collectivités dotée de la compétence exclusive pourra travailler en concertation. Je tiens, en tout cas en matière économique, à ce que la région détienne une compétence exclusive.

**M. Yves Daniel.** Comment donner un vrai sens politique à l'organisation de la France, à la décentralisation quand, d'un côté, on nous conseille de nous

méfier de l'exclusivité et quand, de l'autre, on supprime la clause de compétence générale ? J'aimerais comprendre à quel schéma nous allons aboutir.

**M. le président François Brottes.** Cette question nous est posée à tous et la réponse collective ne sera pas facile à donner car nous devons nous débrouiller avec de nombreuses contradictions.

**M. le rapporteur pour avis.** Dans le domaine du tourisme, le texte n'a jamais prévu que la région jouirait d'une compétence exclusive. Cette compétence sera partagée.

**M. Yves Daniel.** Mais il est question de supprimer la clause de compétence générale.

**M. le rapporteur pour avis.** On a supprimé la clause de compétence générale pour les régions, pour les départements, reste quelques précisions à apporter. Je sais que l'agriculture vous tient à cœur, cher Yves Daniel ; or je vous rappelle que le texte n'en dit pas un mot. Il va donc bien falloir savoir si les départements pourront continuer d'aider le développement des filières agricoles, si les intercommunalités seront en mesure de le faire et savoir quel sera le rôle des régions. La loi d'avenir pour l'agriculture prévoit un schéma régional de développement agricole auquel il faudra se conformer mais je ne vois pas comment, ici aussi, la compétence ne serait pas partagée.

**M. Philippe Le Ray.** La question à se poser est de savoir quelle est la bonne taille pour faire la meilleure politique publique possible. On sait très bien que dans la plupart des domaines que nous avons abordés jusqu'à présent, pas un département n'est identique à un autre, pas une région ne ressemble à une autre. La bonne taille – quelle qu'elle soit – est source d'économies ; or le meilleur levier pour réaliser des économies, c'est avant tout la fusion des communes.

**M. le président François Brottes.** Prenons l'exemple des parcs naturels régionaux (PNR) : la compétence est ici exclusivement régionale. Quand, dans une région, on doit examiner de multiples candidatures pour créer des PNR, le choix obéit à un certain nombre de critères : qui détient la majorité au conseil régional, quels sont les moyens dont cette majorité dispose ? Si, dans le domaine agricole, on souhaite développer des appellations d'origine contrôlée (AOC), ou des indications géographiques protégées (IGP), certaines initiatives locales peuvent être contrariées par le nombre excessif de ces AOC et de ces IGP. On voit donc bien que la compétence exclusive peut se révéler une compétence d'empêchement d'initiatives qui pourtant permettraient à certains territoires de s'épanouir contre vents et marées. Aussi faut-il faire preuve d'une grande délicatesse en la matière.

**M. Frédéric Roig.** Il convient, ne serait-ce que par souci d'une plus grande lisibilité, de distinguer la définition d'une stratégie et sa mise en œuvre. Les schémas que nous élaborons sont parfois déconnectés de la réalité opérationnelle quel que soit le sujet concerné. Il convient donc de travailler

sérieusement à la mise en cohérence de ces différents éléments, l'élaboration d'un schéma ne pouvant être à mes yeux que « participative ».

Je rappelais que lorsqu'on a confié la compétence des routes aux régions, il n'était pas question de transport mais bien de construction, de réparation, de sécurisation, etc. De même que lorsque l'on a confié les établissements scolaires aux collectivités, il ne s'agissait en rien d'éducation mais bien de l'investissement destiné à la construction de ces établissements.

**M. le président François Brottes.** Il convient également de ne pas confondre schéma d'orientation et schéma normatif.

**M. Yves Daniel.** On fait référence à la notion de maîtrise d'ouvrage quand on évoque l'opérationnalité. On peut très bien imaginer une compétence régionale et une maîtrise d'ouvrage déléguée aux départements ou aux intercommunalités. Nous devrions adopter un langage qui nous permette de nous comprendre.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement CE22.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE37 de Mme Jeanine Dubié.*

**Mme Jeanine Dubié.** La compétence en matière de tourisme est partagée puisque régions et départements participent à la définition du schéma régional. Le présent amendement vise à réintroduire l'objectif premier des CDT : préparer et mettre en œuvre la politique touristique des départements. Le schéma serait ainsi réalisé de façon conjointe mais son application assurée par le CDT.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable.

**M. le président François Brottes.** Comment entendez-vous assurer la cohérence avec la région, madame Dubié ?

**Mme Jeanine Dubié.** Le texte prévoit bien que la région peut créer un CRT qui met en œuvre la politique touristique régionale. Notre amendement a donc été rédigé par symétrie.

**M. le président François Brottes.** En somme, c'est ce qui se passe d'ores et déjà !

**Mme Jeanine Dubié.** En effet, de toute façon la compétence est partagée.

**M. Philippe Le Ray.** Le cas évoqué par Mme Dubié est le plus fréquent que nous soyons amenés à rencontrer aujourd'hui. Je pense même qu'il faudrait imposer ce qu'elle propose. Prenons le cas breton : nous avons un CRT mis en cohérence avec deux CDT, un troisième étant en discussion, quand il n'y a pas de discussion possible avec un quatrième. Il faut donc trouver la bonne formulation de façon à imposer la discussion.

**M. le président François Brottes.** Il est toujours difficile d'imposer.

**M. Jean-Luc Laurent.** J'avoue ma perplexité. La compétence exclusive est critiquée alors qu'elle n'est pas prévue, pas plus que la compétence générale. L'article 4 vise à organiser une action complémentaire à travers la définition d'un schéma régional qui associe les autres niveaux de collectivité et à organiser ensuite une mise en œuvre qui peut être déléguée. Je comprends qu'il s'agit d'empêcher une multiplication de structures identiques pour un même objet, sur un même territoire. Et, si je ne m'abuse, l'alinéa 14 répond au souci des auteurs de l'amendement puisqu'il est précisé que, « dans chaque département, le conseil général est chargé, sur son territoire, d'assurer la mise en œuvre opérationnelle des orientations définies [...] ». J'entends souligner cet effort de simplification.

**Mme Jeanine Dubié.** Les orientations sont en effet définies conjointement. L'alinéa 14 prévoit bien que le département est chargé, dans son territoire, d'assurer leur mise en œuvre opérationnelle. Or cette mise en œuvre est confiée au CDT, de la même manière que l'alinéa 11 dispose que « le conseil régional peut créer un comité régional du tourisme qui prépare et met en œuvre la politique touristique de la région ». On demande exactement la même chose pour le département, le CDT étant le bras armé du conseil général pour la mise en œuvre des orientations.

**M. le rapporteur pour avis.** Il ne s'agit pas, monsieur Laurent, de supprimer un organisme. Nous sommes d'accord sur l'idée de compétence partagée, sur l'absence de compétence exclusive, sur le fait que le schéma régional est préparé de façon concertée. Mais ce que le texte accorde à la région aux termes de l'alinéa 11, on entend ici l'accorder exactement de la même manière au département.

**M. Jean-Luc Laurent.** Certes, mais cela suppose l'existence d'une politique touristique départementale.

**M. le rapporteur pour avis.** Pas du tout ! Les objectifs et les modalités de mise en œuvre des conventions conclues entre les départements et la région sont fixés par le schéma régional.

**Mme Jeanine Dubié.** La politique du département devra en effet respecter les orientations du schéma régional.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 4 modifié.*

### *Article 6*

(art. L. 4251-1 à L. 4251-11 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

## **Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)**

### **1. L'état du droit**

L'article 34 de la loi du 7 janvier 1983, portant répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, a créé un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), non codifié au sein du code général des collectivités territoriales.

Il s'agit d'un document de planification qui fixe les orientations, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. Il comprend un document d'analyse prospective et une charte régionale, assortie de documents cartographiques, qui exprime le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional.

### **2. Les dispositions du projet de loi**

L'article 6 réforme le SRADT, désormais intitulé schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Il fait de ce schéma un document de planification majeur, élaboré par la région, avec une valeur prescriptive. Le SRADDT comporte les orientations stratégiques et les objectifs du développement régional dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'énergie, de la mobilité et de la lutte contre le réchauffement climatique. Il se substitue notamment aux divers schémas existants dans ces domaines.

Le SRADDT est doté d'effets prescriptifs à l'égard des documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale – SCoT, plans locaux d'urbanisme – PLU) élaborés par les communes ou leurs groupements. Ces documents devront être compatibles avec le fascicule comprenant les règles du schéma et devront prendre en compte ses orientations stratégiques et ses objectifs régionaux.

Bien que cela ne soit pas expressément écrit, l'article 6 prévoirait une absorption des schémas régionaux du climat de l'air et de l'énergie (SRCAE) par les SRADDT nouvellement créés. En effet, le SRADDT fixe les orientations stratégiques et les objectifs sur le territoire de la région en matière « de maîtrise et de valorisation de l'énergie », ce qui correspond à l'un des domaines couverts actuellement par le SRCAE. De plus, l'article 6, dans sa version issue du Sénat, dispose que, « pour les domaines dans lesquels la loi prévoit un document sectoriel auquel [le SRADDT] se substitue, ce dernier reprend les éléments essentiels du contenu de ces documents ». La rédaction évoque donc bien une substitution. Enfin, le rapport de la commission des lois du Sénat précise expressément que le SRADDT se substituerait au SRCAE.

Une telle substitution aurait des conséquences très importantes, car la nature de ces deux documents n'est pas la même. Alors que le SRCAE est élaboré conjointement par le président du conseil régional et le préfet de région – ce dernier exerce ainsi un contrôle d'opportunité sur le contenu du SRCAE –, le SRADDT serait entièrement élaboré par la région, avec un contrôle du préfet limité au respect de la procédure, comme le prévoit la dernière phrase de l'alinéa 51.

### 3. La position de votre rapporteur

Il n'apparaît pas souhaitable à votre rapporteur de prévoir que la région puisse élaborer, sans le contrôle de l'État, un document qui ait une valeur contraignante dans le domaine de l'énergie. Contrairement aux domaines de la mobilité, de la gestion des déchets ou du logement, le système énergétique repose sur l'interconnexion de l'ensemble du territoire national. Cela signifie que l'ensemble des régions sont dépendantes les unes des autres, et que les décisions de chacune peuvent entraîner des conséquences très défavorables pour les autres.

Cette solidarité énergétique de fait, confortée par le mécanisme de la péréquation tarifaire de l'électricité, justifie ainsi que le champ de la « valorisation de l'énergie » soit supprimé des SRADDT. Votre commission a adopté un amendement en ce sens, dont le premier signataire était le président de la commission des affaires économiques, et co-signé par votre rapporteur.

Par ailleurs, votre commission a adopté un amendement qui prévoit que le SRADDT comportera un volet relatif à la protection et à la restauration de la biodiversité.

\*  
\* \*

*La commission est saisie de l'amendement CE57 de M. le président François Brottes.*

**M. le président François Brottes.** Il convient d'éviter que certaines dispositions du présent texte ne viennent contrarier le projet de loi relatif à la transition énergétique. Or ce dernier définit précisément l'articulation entre la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et les schémas régionaux climat air énergie (SRCAE), schémas dont le présent texte prévoit la dissolution – sans l'exprimer toutefois clairement même si c'est la conclusion qu'on en peut tirer – à travers la création des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Ce dispositif clarifie la « gouvernance » qui devient exclusivement régionale.

Il me semblerait par conséquent logique de retirer l'énergie du champ de compétences de ces SRADDT. Dans le domaine de l'énergie, toutes les régions sont interdépendantes. Peut-être qu'un jour chacune constituera un territoire à

énergie positive, comme peut l'être une commune, où chacun consomme autant qu'il produit – c'est bien notre souhait. Cependant, tant que les régions n'auront pas atteint cette autonomie, il faut veiller à la bonne gestion, à l'harmonisation des interconnexions et à la solidarité entre tous. Certes, certaines initiatives peuvent être encouragées dans les régions pour favoriser toutes les énergies renouvelables possibles, certes les régions doivent se montrer très actives en matière d'économies d'énergie, mais confier une compétence exclusive à la région, sans lien avec les programmations pluriannuelles de l'énergie me paraîtrait dangereux.

Je ne suis d'ailleurs pas sûr qu'avant son examen par le Sénat le texte se caractérise par cette volonté de rupture mais c'est la conséquence qu'on peut en tirer. C'est pourquoi je vous propose, à l'alinéa 7, de supprimer les mots « de maîtrise et de valorisation de l'énergie », tant qu'on ne saura pas ce qu'il adviendra des SRCAE.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable.

**Mme Delphine Batho.** Sous réserve de vérification, une réflexion de longue date vise à fusionner tous les schémas régionaux en un seul. C'est ainsi, en tout cas, que je comprends la rédaction du texte. Je ne vois donc pas comment un SRADDT pourrait ne pas comprendre l'énergie. J'entends toutefois bien votre souci de cohérence entre les textes. Il ne s'agit pas de revenir sur les SRCAE mais de les intégrer dans un seul schéma fondé sur une cohérence globale des politiques de développement régional.

**M. le président François Brottes.** Si le SRCAE prévoit une co-élaboration, entre l'État et les régions, la fusion de l'ensemble des schémas ne donne compétence qu'à la région. Du coup, pour ce qui est de l'énergie, à force d'émancipation, on perd cette idée de co-élaboration avec l'État et donc la nécessité d'une cohérence globale avec les PPE.

**Mme Delphine Batho.** C'est peut-être pour cette raison que l'alinéa 7 prévoit que le schéma fixe les orientations et les objectifs de la région en matière « de maîtrise et de valorisation de l'énergie ». J'admets néanmoins que demeure une part d'incertitude sur l'intention des rédacteurs du texte. Il ne faudrait pas complexifier le dispositif s'il s'agit d'intégrer dans un seul schéma toutes les dimensions d'une politique territoriale.

**M. le président François Brottes.** Si le SRCAE ne disparaissait pas, je ne défendrais pas cet amendement.

**M. Denis Baupin.** Comme Mme Batho, je ne suis pas très enthousiasmé par votre amendement, monsieur le président – et vous n'en serez pas surpris. La décentralisation des politiques énergétiques va dans le sens de l'histoire – les pays où la transition énergétique est à l'œuvre ne sont-ils pas les plus décentralisés ? Vous avancez que le SRADDT sera davantage décentralisateur que le SRCAE parce que l'État y jouerait un moindre rôle – de mon point de vue, tant mieux ! Vous savez que je suis un « girondin » de Paris.

En outre, le présent texte ne me paraît pas antagonique avec le projet de loi relatif à la transition énergétique. Aucun des deux n'étant encore adopté, on peut les faire dialoguer, si je puis dire. Quand il s'est agi de faire en sorte que les PPE prennent en compte les travaux élaborés par les régions, l'État a manifesté des réticences, estimant que devait prévaloir son pouvoir régalien. Or un certain équilibre entre les deux me paraît de nature à libérer les énergies. Et, ici, il ne s'agit pas des réseaux, de la production, mais de la valorisation donc de politiques décidées en aval des politiques énergétiques. Le terme n'est peut-être pas le mieux choisi car autant on sait ce qu'est la maîtrise de l'énergie, autant la valorisation énergétique est une notion moins précise. Que ces schémas aient vocation à intégrer le pilotage des politiques d'efficacité énergétique me paraît important.

**Mme Frédérique Massat.** Les SRCAE, créés par la loi Grenelle, avaient pour vocation de déceler les sources d'énergies renouvelables présentes dans les territoires, tout en maintenant le lien avec le réseau afin d'obtenir une pertinence maximale. Il revenait à l'État d'assurer l'équilibre d'ensemble des implantations régionales des énergies renouvelables, en décidant de privilégier l'éolien à tel endroit, telle autre source d'énergie à un autre endroit.

Or si, demain, les SRCAE sont absorbés par un autre schéma, qu'advient-il de cette cohérence d'ensemble ?

**M. le président François Brottes.** Je ne suis pas surpris de votre réaction, monsieur Baupin, mais êtes-vous favorable à l'établissement des tarifs, concernant les énergies renouvelables, à l'échelle des régions, êtes-vous favorable à l'instauration d'un régulateur régional, pensez-vous que les règles relatives à l'implantation des éoliennes doivent être régionales et non plus nationales ? Nous sommes l'un des rares pays pourvus d'une péréquation nationale qui permet une fixation des tarifs à l'échelle nationale. À vouloir tout régionaliser – et, je le répète, je ne suis pas contre une part de régionalisation –, on risque de fragiliser considérablement tout le système – y compris celui de l'épanouissement des énergies renouvelables. Dès lors que le SRCAE est absorbé, remplacé par un autre schéma régional prescriptif, nous aurons à traiter de difficiles contradictions.

**Mme Delphine Batho.** Je ne crois pas, monsieur le président. D'abord, nous allons avoir de nouvelles régions : il va donc falloir remettre l'ouvrage sur le métier. Ensuite, toutes les lois de la République s'appliquent dans toutes les régions : les règles de droit commun concernant l'énergie ne pourront par conséquent pas être modifiées par des schémas régionaux. Enfin, il me semble que nous menons là un faux débat. En effet, le texte dispose que le représentant de l'État dans la région participe à l'élaboration du schéma, qu'il porte à la connaissance de la région toutes les informations nécessaires dans les conditions prévues par le code de l'urbanisme, que le schéma est soumis à l'autorité administrative de l'État, qu'il est approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région et que si celui-ci ne l'approuve pas, il en informe le conseil régional par une décision motivée précisant les modifications à apporter.

Pour ce qui est de la co-construction et de la participation de l'État mais aussi des compétences – qui débordent le seul secteur de l'énergie et concernent également toute une série de politiques d'infrastructures –, la procédure prévue pour le SRADDT est à peu près la même que celle qui prévalait pour les SRCAE. En revanche, le texte ne règle pas la question de la transition entre les schémas en vigueur, approuvés assez récemment, et les nouveaux schémas régionaux. Le contenu des SRCAE sera-t-il intégré dans les SRADDT ? J'ignore quelle est la position du Gouvernement sur ce point. Je n'ai pas l'impression que le texte réponde à cette question.

Reste qu'en ce qui concerne la participation de l'État, j'y insiste, nous n'en sommes pas au stade de la décentralisation des politiques de l'énergie.

**M. le président François Brottes.** Chère collègue, madame la ministre, si je puis me permettre, l'alinéa 51 donne à l'État la seule possibilité d'intervenir pour juger du respect de la procédure, c'est tout : « [le SRADDT] est approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région. Ce dernier s'assure du respect, par le conseil régional, de la procédure d'élaboration prévue [...] » Le seul argument que le représentant de l'État peut invoquer pour ne pas approuver le schéma est que, selon lui, la procédure n'a pas été respectée.

**Mme Delphine Batho.** L'alinéa 52 précise pourtant bien que « s'il n'approuve pas le schéma, le représentant de l'État dans la région en informe le conseil régional par une décision motivée, qui précise les modifications à apporter au schéma ».

**M. le président François Brottes.** Mais s'il ne l'approuve pas, j'y insiste, ce n'est que sur le fondement de la procédure. Vous savez mieux que moi l'existence d'une hiérarchie des dispositions. Un alinéa prévoit que l'État peut ne pas prendre d'arrêt s'il estime que la procédure n'est pas respectée. Si, aux termes de l'alinéa suivant, le représentant de l'État précise les modifications à apporter, son seul domaine de compétences est bien celui de la procédure. Et c'est bien ce qui me gêne dans le dispositif.

**M. Denis Baupin.** Vous m'interrogez, Monsieur le président, sur la régionalisation des tarifs, celle de la régulation... voilà un débat intéressant, mais je me permets de relativiser largement puisque nous discutons présentement de l'alinéa 7 de l'article 6, selon lequel « ce schéma fixe les orientations stratégiques et les objectifs [...] ». Il s'agit ici d'égalité des territoires, de logement, de l'intermodalité des transports, de la maîtrise et de la valorisation de l'énergie, de la lutte contre le dérèglement climatique et la pollution de l'air, de la prévention et de la gestion des déchets. Aussi la maîtrise et la valorisation de l'énergie sont-elles un item parmi une série d'autres, en fonction duquel le schéma fixe des orientations stratégiques et des objectifs d'efficacité énergétique se conformant à la loi de transition énergétique. Il s'agit donc de fixer les grandes lignes et certainement pas de décentraliser la politique énergétique. On pourrait certes en rêver – j'ai l'impression que vous souhaitez la tenue de ce débat.

Le texte prévoit seulement que ces schémas prennent en compte, dans un cadre global, la valorisation et la maîtrise de l'énergie. Il me paraît important d'avoir en tête, au moment de l'élaboration de ces schémas, le souci de l'efficacité énergétique et la contribution aux politiques nationales destinées à réduire la dépendance et le gaspillage énergétiques. Je continue donc de penser qu'il serait erroné de supprimer ces deux items.

**M. le président François Brottes.** Ni vous ni moi ne sommes des perdreaux de l'année et tant qu'on ne m'indiquera pas ce que devient vraiment le SRCAE – et je crois comprendre qu'il disparaît – et comment on rééquilibre la relation entre l'État et la région en la matière, je considère que donner compétence au SRADDT concernant la maîtrise et la valorisation de l'énergie, ce n'est pas que de la poésie. Vous avez l'air de considérer que cela ne prête pas à conséquence et se résume à une liste d'objectifs ; eh bien, si, cela prête à conséquence. Dans la mesure où le représentant de l'État n'a la possibilité de refuser d'approuver le schéma qu'en cas de non-respect de la procédure, franchement, nous allons devoir affronter des situations compliquées. Cependant, je ne force personne à partager cet avis.

**M. Denis Baupin.** Je ne comprends pas tout, monsieur le président. Soit le SRCAE disparaît, comme vous le pensez, pour être absorbé par le SRADDT qui n'a pas vocation à s'occuper des politiques énergétiques qui de ce fait disparaissent, ce que vous ne sauriez souhaiter ; soit il ne disparaît pas et, en tout état de cause, nous aurons un SRCAE d'un côté et un SRADDT qui prendra en compte les objectifs en question.

Je ne vois pas en quoi le fait de supprimer les mots « maîtrise et valorisation de l'énergie » parmi les objectifs du SRADDT vous garantit que le SRCAE ne sera pas dissous dans le SRADDT.

**Mme Delphine Batho.** En ce qui concerne les orientations stratégiques, je ne lis pas, à l'alinéa 7, que la région aurait désormais compétence et elle seule sur la lutte contre le changement climatique, la pollution de l'air – au sujet de laquelle l'État a aussi des compétences –, la prévention et la gestion des déchets... Le texte prévoit que le nouveau schéma régional donne des orientations stratégiques dans ces domaines. Par exemple en ce qui concerne la pollution de l'air, je ne conçois pas le SRADDT comme se substituant à tous les plans de protection de l'atmosphère.

Reste que vouloir supprimer la maîtrise et la valorisation de l'énergie des orientations stratégiques du SRADDT ne correspond pas à la logique qui est celle des SRCAE.

**M. le président François Brottes.** La fin de l'alinéa 8 renvoie bien à l'idée d'une suppression des schémas existants. C'est bien ce manque de clarté qui me pousse à considérer qu'il existe un vrai risque.

Néanmoins, sous réserve de vérification, je suis prêt à un compromis car chacun est de bonne foi et, sur ces questions, peut-être même M. Baupin...

**M. Denis Baupin.** Même si c'est très hypothétique, merci de l'envisager...

**M. le président François Brottes.** Je sais notre désaccord et la comparaison avec d'autres pays a ses limites : nous n'avons qu'un réseau alors que l'Allemagne, par exemple, a plusieurs opérateurs. La concession de monopole des réseaux de distribution est en France un héritage de la Résistance.

Si l'on se contentait de laisser les mots « , de maîtrise de l'énergie », en supprimant du texte les mots « et de valorisation », je serais rassuré quant au maintien du lien avec la PPE, et cela n'empêcherait pas que le mot « énergie » figure parmi les objectifs du schéma. Toutefois, tant qu'on n'a pas modifié l'alinéa 51 sur le fait de savoir comment l'État peut intervenir pour rectifier le tir en cas de nécessité, on reste dans l'expectative. Je ne voudrais surtout pas d'une situation où la loi aura tellement durci les positions qu'on ne saura plus lier cohérence nationale et initiative régionale dans l'hypothèse où la région dispose d'une compétence exclusive.

Je propose donc de rectifier l'amendement qui viserait dès lors, à l'alinéa 7, à supprimer les mots « et de valorisation », la maîtrise de l'énergie renvoyant typiquement à la performance énergétique.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la commission **adopte** l'amendement **ainsi rectifié**.*

*Elle en vient à l'amendement CE48 de Mme Marie-Lou Marcel.*

**Mme Marie-Lou Marcel.** Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi exclut la protection de la biodiversité des thématiques obligatoires traitées par le SRADDT. Cet amendement à l'alinéa 7 permet de la réintégrer au sein dudit schéma qui se substituera au SRCAE prévu à l'article L. 371-3 du code de l'environnement.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CE49 de Mme Marie-Lou Marcel.*

**Mme Marie-Lou Marcel.** Cet amendement vise à insérer un nouvel alinéa après l'alinéa 10 afin de réintégrer, là aussi, la protection de la biodiversité au sein du même SRADDT.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. Cette précision semble inutile puisque le texte prévoit déjà qu'à titre transitoire, les schémas régionaux

sectoriels continueront d'exister jusqu'à l'adoption des SRADDT. Je vous propose de le retirer.

*L'amendement est retiré.*

*Puis la commission examine, en présentation commune, les amendements CE51 et CE52 de Mme Marie-Lou Marcel.*

**Mme Marie-Lou Marcel.** La charte d'un parc naturel régional est un document élaboré par la région. Il est, à cet égard, peu probable qu'il soit manifestement en contradiction avec un SRADDT, lui aussi élaboré sous l'égide de la région.

**M. le rapporteur pour avis.** J'émetts un avis défavorable. Mme Marcel souhaite supprimer l'obligation de mettre les chartes des parcs naturels régionaux en conformité avec les SRADDT. Je ne comprends pas pourquoi car il est tout à fait logique que, une fois ces schémas approuvés, les documents situés sur son territoire de compétence, s'y conforment.

**Mme Marie-Lou Marcel.** Je ne propose pas tout à fait la suppression de ce contrôle. Cet amendement permet à la région de prendre l'initiative de la révision d'une charte de parc naturel régional si des dispositions de celle-ci s'avéraient contradictoires avec les orientations et les objectifs du SRADDT.

**Mme Audrey Linkenheld.** L'ensemble de ces éléments vont être amenés à évoluer sensiblement. En effet, une disposition du présent texte, au sujet des SRADDT, est contradictoire avec la hiérarchie des normes que nous avons-nous-mêmes votée lors de l'examen du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). Nous avons alors considéré que la France n'était pas mûre pour un schéma régional intégrateur. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) s'effaçait devant le plan local d'urbanisme (PLU). Le Sénat a donné beaucoup plus de force à ce schéma régional que ne le prévoyait le texte dans sa rédaction initiale. Les modifications à venir n'épargneront pas les chartes de PNR.

**M. le président François Brottes.** Voilà une remarque de très bon sens, comme d'habitude, madame Linkenheld.

**M. le rapporteur pour avis.** Le texte prévoit que les chartes de PNR devront être mises en conformité avec le fameux SRADDT dans un délai de trois ans, ce qui paraît tout à fait cohérent. Je ne vois pas ce qui vous gêne, madame Marcel.

**Mme Marie-Lou Marcel.** L'amendement CE52 vise à compléter l'alinéa 25 par une disposition selon laquelle la région peut décider la révision d'une charte de PNR en vue d'y intégrer la prise en compte des orientations et des objectifs du SRADDT.

**M. le président François Brottes.** Si je comprends bien, vous souhaitez que ce ne soit pas l'établissement qui gère le parc qui décide de réviser la charte, mais que ce soit la région qui l'impose.

**Mme Delphine Batho.** Le projet de loi sur la biodiversité prévoit de porter la périodicité de révision des chartes des PNR de douze à quinze ans. Ensuite, Mme Marcel a raison sur un point : dans l'hypothèse où la charte d'un PNR est déjà conforme aux orientations du SRADDT, pourquoi obliger à la réviser, sachant qu'une révision de procédure de charte, comme le sait le président Brottes, est longue, suppose notamment une délibération de toutes les communes ?

La première phrase de l'alinéa 27 convient puisqu'elle prévoit de mettre en conformité la charte du PNR avec le SRADDT au moment de la révision de la charte ; toutefois, la phrase suivante indique qu'il faut y procéder dans les trois ans. Je prendrai l'exemple du marais poitevin dont la charte – très difficile à élaborer – a été approuvée l'année dernière. Une nouvelle région est constituée, pourvue d'un nouveau SRADDT. Si je m'en tiens à la première phrase de l'alinéa, on attend quinze ans pour intégrer les orientations du SRADDT, alors que si je suis la deuxième phrase, il faut procéder à cette révision dans les trois ans. *Quid* de cette incohérence ?

**M. le rapporteur pour avis.** Vous avez raison, madame Batho, l'alinéa 27 comporte une incohérence. On demande que les documents adoptés avant l'approbation du SRADDT prennent en compte les orientations de ce dernier lors de sa première révision si bien que, au passage, pourront cohabiter une charte d'un PNR et un SRADDT qui ne seront peut-être pas compatibles. Or la phrase suivante de l'alinéa prévoit une mise compatibilité dans un délai de trois ans. C'est contradictoire. Si l'on ne garde que la deuxième phrase, si charte et SRADDT sont compatibles, ils sont compatibles, toute révision est inutile !

Je suis en tout cas d'accord avec vous, il faudra revenir sur cet alinéa avant l'examen en séance publique.

**M. le président François Brottes.** Quand une charte a été adoptée il y a peu de temps, il faut laisser passer au moins une décennie avant toute mise en conformité, faute de quoi plus une seule action ne sera engagée dans les parcs.

**M. le rapporteur pour avis.** Il faudrait supprimer la seconde phrase.

**Mme Marie-Lou Marcel.** Je rejoins Delphine Batho. Pourquoi réviser une charte d'un PNR impérativement dans les trois ans si elle est compatible avec le SRADDT ? C'est l'objet de mes deux amendements. Non seulement la procédure prévue par le texte est longue, mais elle est de plus très coûteuse.

**M. le rapporteur pour avis.** J'y insiste : avis défavorable sur les deux amendements même s'il faut bien reconnaître que l'alinéa 27 est contradictoire. Nous devons nous montrer d'autant plus attentifs que cet alinéa porte sur tous les schémas et pas uniquement sur les chartes des PNR.

Nous allons préparer un amendement en vue du débat en séance publique.

**Mme Marie-Lou Marcel.** Dans ces conditions, je retire mes deux amendements.

*Les amendements CE51 et CE52 sont retirés.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 6 modifié.*

#### Article 17 *decies* (nouveau)

(art. L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales)

### **Régime transitoire applicable aux compétences susceptibles d'être déléguées aux conseils de territoires par le conseil de la métropole Aix-Marseille-Provence**

#### **1. L'état du droit**

La loi « MAPAM » du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles précise que les métropoles exercent la compétence de distribution électrique. Cette disposition figure au g du 6° du I de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales.

#### **2. Les amendements votés par le Sénat**

L'article 17 *decies*, issu d'un amendement du Gouvernement portant article additionnel lors de la première lecture du projet de loi au Sénat, a pour objet de mieux définir, tout en augmentant leur nombre, les compétences que la métropole Aix-Marseille-Provence peut déléguer aux territoires. Il crée une phase transitoire, entre 2016 et 2020, durant laquelle ces compétences sont automatiquement déléguées aux « conseils de territoire », afin de permettre une montée en puissance progressive de la métropole.

Cet article précise que la concession de distribution d'électricité constitue l'une des compétences qui ne fait pas l'objet d'une délégation aux conseils de territoire. La concession est donc directement confiée à la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

#### **3. La position de votre rapporteur**

Votre commission a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 *decies* sans modification.*

### *Article 17 septdecies (nouveau)*

(art. L. 2512 26 [nouveau], sections 1 et 2 [nouvelles] du chapitre IX du titre Ier du livre II de la cinquième partie, art. L. 5219-1, L. 5219-2, L. 5219-3, L. 5219-4, L. 5219-5, L. 5219-6, L. 5219-9, L. 5219-10 et L. 5219-11 du code général des collectivités territoriales, art. 1379-0 bis, 1609 nonies C, 1636 B sexies, 1636 B septies, 1636 B decies, 1639 A ter, chapitre IV du titre II de la troisième partie du livre Ier et art. 1656 bis [nouveaux] du code général des impôts, chapitre Ier du titre IV du livre Ier et art. L. 141-9, L. 141-10, L. 141-11, L. 141-12, L. 141-13, L. 141-14, L. 141-15, L. 141 16, L. 141-17 [nouveaux] du code de l'urbanisme, art. L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation, art. 77 de la loi n° 2009 1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010)

## **Réforme de la métropole du Grand Paris**

### **1. L'état du droit**

Contrairement à l'article 17 *decies* du présent projet de loi portant sur la métropole d'Aix-Marseille-Provence, la métropole du Grand Paris (MGP) est régie par des dispositions dérogatoires qui excluent la concession de distribution d'électricité de ses compétences.

Le 5° du II de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'elle est seulement chargée des domaines de la maîtrise de la demande d'énergie et de l'élaboration du plan climat énergie territorial.

### **2. Les amendements votés par le Sénat**

L'article 17 *septdecies* confie de plein droit à la métropole la compétence de concession de la distribution publique d'électricité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, avec une phase transitoire pendant laquelle cette compétence est exercée par les établissements publics territoriaux (alinéas 62 et 64 à 67).

Le transfert est accompagné d'une règle de représentation-substitution : quand des communes sont membres d'un syndicat d'électricité, elles sont remplacées par l'établissement public territorial au sein de ce syndicat.

### **3. La position de votre rapporteur**

Les dispositions du projet de loi suscitent trois problèmes qui ont motivé le dépôt d'un amendement dont le premier signataire est le président de votre commission, co-signé par votre rapporteur. En premier lieu, qu'advient-il d'un syndicat dont toutes les communes membres sont incluses dans le périmètre de la métropole ? Conséquence de la règle de représentation-substitution, il ne demeure qu'un seul membre au sein du syndicat : la métropole. En pratique, une telle évolution pourrait entraîner la fin du SIPPAREC, qui serait absorbé par la MGP.

En deuxième lieu, il est traité de la représentation-substitution entre les communes et les établissements publics territoriaux (EPT) au sein des syndicats d'électricité. Mais que devient la règle posée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, date à partir de laquelle la compétence de concession de distribution d'électricité n'est plus exercée par les EPT mais par la métropole ? S'agissant des syndicats dont une

partie des communes n'appartient pas à la métropole, aucune disposition ne vient « protéger » ces communes face au poids de la MGP dans les décisions du syndicat. C'est pourtant ce que prévoit le VI de l'article L. 5217-7 CGCT dans le cas des autres métropoles : ces dernières ne peuvent disposer de plus de la moitié du nombre total des suffrages.

Enfin, l'article 17 *septdecies* pose un véritable problème de fond. La prise en main par la métropole du Grand Paris de l'activité de concession de distribution suscite des inquiétudes. Que deviendra la péréquation tarifaire dans ce cadre ? Comment éviter que le système de distribution ne cède face à des forces centrifuges de cette importance ? Selon le rapport annuel 2013 de la Cour des comptes, les cinq concessions françaises les plus rentables sont toutes situées en Ile-de-France. Elles constituent donc une pièce essentielle du dispositif de redistribution entre les usagers urbains et ruraux.

Par conséquent, votre commission a adopté l'amendement précité, qui supprime les alinéas prévoyant la distribution d'électricité dans les compétences de la métropole du Grand Paris.

\*

\* \*

*La commission examine, en discussion commune, les amendements CE8 et CE9 de M. Denis Baupin, CE58 de M. le président François Brottes et CE10 de M. Denis Baupin, ces deux derniers amendements étant identiques.*

**M. Denis Baupin.** De mes deux premiers amendements, je préfère le deuxième, le CE9. Le texte présenté par le Gouvernement aurait pour conséquence d'attribuer les compétences en matière de distribution des réseaux électriques à la métropole dans des conditions telles qu'on aboutirait à un démantèlement des compétences aujourd'hui confiées aux syndicats d'électricité. Votre amendement CE58 va d'ailleurs dans le même sens, monsieur le président, puisqu'il vise à supprimer l'alinéa 62 et les alinéas 64 à 68.

L'amendement CE9 prévoit d'ajouter un alinéa sur l'organisation de la conférence d'investissement sur les réseaux de distribution d'électricité, organisation qui serait confiée à la métropole. Je retire l'amendement CE8 au profit du CE9 et si ce dernier n'était pas voté, je me replierais sur le CE10.

*L'amendement CE8 est retiré.*

**M. le président François Brottes.** Je défends pour ma part l'amendement CE58 que je n'ai pas l'intention de retirer.

Si l'on confie à la métropole l'organisation de la conférence d'investissement alors qu'elle n'a pas la compétence technique sur le sujet, elle va rapidement demander à en disposer. Aujourd'hui, aucune collectivité territoriale à part entière ne jouit de cette compétence. Les syndicats d'électricité qui, eux,

l'ont, intègrent les métropoles sans que ces dernières aient la majorité à elles seules. Cette compétence technique favorise le fait que le gestionnaire de réseau, qui a une position monopolistique, à l'exception des zones en régie – en vertu de la loi de 1946 –, alimente le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) ainsi que quelques autres redevances dont le produit bénéficie aux syndicats d'électricité.

Or si, demain, des collectivités territoriales à part entière – conseils départementaux, métropoles – disposent de cette compétence technique, elle sera noyée au milieu de nombreuses autres compétences, et les redevances affectées seront dès lors reversées à un budget général et n'auront donc plus de destination spécifique.

Ensuite, on aura tôt fait d'arriver à une situation où les collectivités territoriales feront valoir la mise en concurrence de l'exercice de la concession avec la fin d'un monopole de distribution de l'électricité qui garantit aujourd'hui à la Bretagne de payer le même prix de transport de l'électricité qu'ailleurs.

Il y a donc danger à confier aux métropoles en tant que telles ou aux départements en tant que tels cette compétence exercée aujourd'hui par des syndicats techniques qui, de surcroît, c'est mon troisième argument, exercent cette compétence par délégation des communes, lesquelles sont propriétaires des actifs que sont les réseaux de distribution.

Je rappelle en outre que quand nous avons modifié le statut d'EDF pour créer ERDF, nous avons compté dans la valorisation d'EDF des actifs qui appartenaient aux collectivités territoriales, ce qui a provoqué quelque souci.

Mettre le doigt dans cet engrenage – et je me réjouis que Denis Baupin ne le propose pas –, c'est prendre un risque majeur avec des effets collatéraux non maîtrisés.

**M. le rapporteur pour avis.** L'amendement CE8, retiré par son premier signataire, nous exposait à des dangers mis en évidence par le président : la gestion ou la prise en main par les grandes métropoles de l'activité de concession de distribution suscite des inquiétudes. On peut en effet se demander ce que deviendra, dans cette perspective, la péréquation tarifaire. Je vous rappelle qu'en France, les cinq concessions les plus rentables sont un syndicat de la grande couronne, la ville de Paris, un syndicat de la petite couronne, le syndicat du Val-d'Oise et le syndicat d'énergie des Yvelines. On voit bien où est la concentration de la richesse, due au fait que l'agglomération parisienne compte 11 millions d'habitants et que c'est à cet endroit qu'on trouve le plus de ressources et le plus de bénéficiaires.

Les propos du président sont frappés au coin du bon sens. Revient-il à la métropole du Grand Paris de se charger de l'organisation des conférences d'investissement sur les réseaux de distribution d'électricité ? Je suis moi-même, en tant que rapporteur, dubitatif.

**M. Denis Baupin.** Nous sommes d'accord sur le fond. J'entends votre réflexion sur l'organisation de la conférence d'investissement. La question est de savoir où elle aura lieu. Si ma proposition n'est pas consensuelle, je retire également l'amendement CE9 au profit de l'amendement CE58, identique à celui du président Brottes.

*L'amendement CE9 est retiré.*

**M. le président François Brottes.** Je rappelle qu'il est prévu de modifier le conseil de surveillance d'ERDF en y intégrant les collectivités concédantes. Le conseil de surveillance devra s'imposer un rythme de conférences d'investissement. L'existence d'un lieu d'échanges devrait faciliter les choses.

**M. Jean-Luc Laurent.** Permettez à un élu d'une commune concernée comme adhérent aux syndicats techniques évoqués, de donner un point de vue et de pointer une contradiction qui nécessite un travail avant l'examen du texte en séance publique et en lien avec la commissions des lois.

La contradiction est la suivante : dès lors qu'on inscrit comme compétence obligatoire, dans la métropole du Grand Paris, l'énergie et le climat, avec l'élaboration d'un plan et la définition d'objectifs et d'actions d'intérêt métropolitain, il est logique que ladite métropole, directement ou indirectement par les conseils de territoire, se substitue aux communes membres de syndicats qui relèvent directement de la compétence climat. Je pense par exemple au syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC) ou au syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (SIGEIF), d'autant plus que le premier a également une compétence sur les réseaux de distribution qui ne sont pas électriques – qui intègrent notamment le numérique.

Il y a donc une vraie difficulté. Je soulignerai qu'en l'état, l'amendement visant à supprimer l'alinéa 62 et les alinéas 64 à 68, me pose problème parce que l'adopter reviendrait à mettre à bas la compétence générale qu'il est prévu d'attribuer à la métropole du Grand Paris. C'est comme si on lui retirait des éléments consubstantiels à la politique de l'habitat et du logement.

**M. le président François Brottes.** Je crois, monsieur Laurent, que vous êtes parmi les plus attachés au monopole de la distribution d'électricité et vous êtes également très attaché à la péréquation.

**M. Jean-Luc Laurent.** Tout à fait, aux deux !

**M. le président François Brottes.** Nous avons donc déjà un point commun.

Je ne crois pas que la compétence énergie de la métropole de Paris, sous réserve d'inventaire, aille jusqu'à la gestion des réseaux de distribution. La question est de savoir sur quel élément fonder le périmètre de cette compétence :

la performance énergétique, le déploiement des énergies renouvelables, sans doute, mais pas sur la gestion du réseau. Aussi la suppression des alinéas 62 et 64 à 68 ne retirerait aucun pouvoir à la métropole.

**M. Jean-Luc Laurent.** La logique est celle d'une substitution aux représentants des communes. Dans la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre, que j'ai contribué à constituer *ex nihilo*, et qui, au titre de la loi de 1999, avait la compétence sur la distribution de l'eau, les sept villes qui constituent cette communauté d'agglomération étaient membres du syndicat des eaux d'Île-de-France. Eh bien, l'intercommunalité, l'EPCI, s'est substituée aux communes dans leur représentation. Aussi, déjà à ce niveau, une clarification s'impose. Il convient ensuite de s'interroger sur la remise en cause des syndicats techniques. Je pense que ce n'est pas automatique.

**M. Daniel Goldberg.** L'alinéa 62 concerne bien l'établissement public territorial et non pas la métropole, n'est-ce pas ? Il est également question, si je ne m'abuse, de l'exercice de compétences par celui-là en lieu et place des communes. Or la plupart des EPCI constitués qui se trouvent dans le périmètre de la métropole, ont exercé, pour le compte des communes, les compétences visées par le texte. Il s'agit de savoir si c'est toujours à l'échelle de ces établissements publics territoriaux que seront exercées des compétences déjà exercées pour le compte des communes par les EPCI ou bien si l'on va revenir en arrière et réattribuer ces compétences aux communes.

Je croyais que la logique consistait à ne pas détricoter des solidarités peu à peu « maillées » entre des communes qui ont constitué des intercommunalités en Île-de-France – et ce n'était pas simple pour celles qui étaient volontaires.

**M. le président François Brottes.** Vous aurez noté que l'établissement public est transitoire et que la métropole a vocation à prendre le relais.

La comparaison avec les réseaux de distribution d'eau ne tient pas parce que s'il est vrai qu'ils appartiennent à la collectivité, comme les réseaux d'électricité, il existe un tarif national en matière de transport d'électricité, ce qui n'est pas le cas pour l'eau. Ce tarif est national parce qu'il y a un opérateur unique, ce qui n'est pas, là encore, le cas de l'eau. ERDF est une entreprise publique qui a le monopole des gestions de réseaux de distribution pour le compte des collectivités locales ou des collectivités concédantes – à l'exception, je l'ai déjà rappelé, de celles qui sont en régie aux termes de la loi de 1946 et qui ont le monopole sur leur territoire.

Dès lors qu'un opérateur gère ses équipes, ses budgets, bénéficie d'un tarif proposé notamment dans le cadre de la réflexion du régulateur, la situation invite à ne pas parcelliser cet ensemble. Cela échappe quelque peu, il est vrai, à la logique selon laquelle on concentre les compétences entre les mains de chaque monopole. En effet, le sujet qui nous occupe dépasse le territoire, condition de la péréquation. C'est un peu comme si l'on voulait créer des postes métropolitaines, chaque

métropole disposant de son propre réseau de facteurs, cela au mépris du prix unique du timbre.

On prend dès lors vraiment le risque non pas d'un détricotage mais de la fin d'une organisation qui garantit la péréquation. C'est pourquoi ce sont des syndicats techniques et seulement techniques, qui jouissent de la compétence en question : ils servent de relais pour les collectivités locales, perçoivent l'argent que verse ERDF. Quand les budgets alimentés par ERDF seront versés dans le pot commun d'un budget métropolitain, je l'ai déjà évoqué, ces ressources ne seront pas attribuées forcément de façon prioritaire au réseau. Cela entraînera une dégradation de ce dernier, qui elle-même provoquera une augmentation du tarif pour l'ensemble des autres collectivités. Vous mesurez bien quelle est la complexité du schéma : l'électricité est un secteur très particulier et c'est pourquoi je me permets d'en valoriser la singularité.

Pour répondre à M. Laurent, la logique de représentation-substitution fait qu'un syndicat dont le périmètre est totalement inclus dans la métropole ne comporterait plus qu'un seul adhérent. La métropole serait donc dissoute de fait. C'est le cas du SIPPAREC, d'où les inquiétudes de M. Baupin sur l'avenir de ces syndicats.

*Suivant l'avis du rapporteur pour avis, la commission **adopte** les amendements identiques CE58 et CE10.*

*Elle émet ensuite un avis **favorable** à l'adoption de l'article 17 septdecies **modifié**.*

*Après l'article 17 septdecies*

*La Commission est saisie de l'amendement CE50 de Mme Audrey Linkenheld.*

**Mme Audrey Linkenheld.** Cet amendement fait suite à deux discussions que nous avons eues au sein de cette commission : la première lors de la présentation du rapport d'application de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, que j'avais présenté avec Jean-Marie Tetart ; la seconde, lors de l'audition de Thierry Repentin en tant que président de la Commission nationale d'aménagement, d'urbanisme, et du foncier (CNAUF) créée par cette même loi de janvier 2013. Lors de ces deux débats était apparue la nécessité de compléter ce texte pour permettre que la décote applicable aux terrains publics bénéficie non seulement aux projets de construction ou de restructuration lourde mais aussi aux projets de réhabilitation de logements. Il s'agit concrètement de permettre la vente, assortie d'une décote, de casernes de gendarmerie à des opérateurs de logement social. Tel est l'objet de cet amendement.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis très favorable.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Article 21 ter (nouveau)*

(art L. 5215-22 du code général des collectivités territoriales)

**Représentation d'une communauté urbaine substituée à ses communes  
membres au sein d'un syndicat de distribution d'électricité**

**1. L'état du droit**

Dans sa rédaction issue de la loi « MAPAM » précitée, l'article L. 5215-22 du code général des collectivités territoriales prévoit que, lorsque les communautés urbaines siègent au comité d'un syndicat à la place des communes, elles disposent d'un nombre de sièges proportionnel à la population des communes qu'elles représentent, sans pouvoir excéder la moitié du nombre total de sièges.

Ces dispositions permettent d'intégrer les communautés urbaines sans toutefois qu'elles phagocytent les syndicats d'électricité en imposant leurs choix.

**2. Les amendements votés par le Sénat**

L'article 21 *ter* effectue un toilettage des règles de représentation des communautés urbaines dans les syndicats d'électricité.

Le projet de loi remplace la notion de sièges par celle de suffrages, qui est plus souple car elle permet de limiter physiquement le nombre de délégués.

**3. La position de votre rapporteur**

Votre rapporteur approuve la modification de bon aloi qu'apporte cet article additionnel. Votre commission a donc adopté cet article en l'état.

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 ter sans modification.*

## CHAPITRE II

### **Délégation ou transferts de compétences des départements aux métropoles**

#### *Article 23*

(art. L. 3211-1-1 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales)

### **Transfert et délégation de compétences départementales aux métropoles**

#### **1. L'état du droit**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, les plus importants établissements publics de coopération intercommunale ont été transformés en métropole, en vertu de la loi la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Deux métropoles à statut particulier seront créées en 2016 (Aix-Marseille-Provence et Grand Paris) ; la métropole de Lyon, également créée au 1<sup>er</sup> janvier 2015, a le statut d'une collectivité territoriale ; enfin, sur le fondement de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, la métropole de Nice-Côte d'Azur existait dès 2011. En tout, quatorze métropoles existeront en 2016.

Le tourisme ne fait pas partie des compétences automatiquement exercées par ces métropoles.

#### **2. Les dispositions du projet de loi initial**

L'article 23 prévoit que le département, par convention avec la métropole, lui transfère ou lui délègue une série de compétences qu'elle exerce sur son territoire. Le tourisme en fait partie. À défaut de convention, le transfert à la métropole est de plein droit.

C'est une étape supplémentaire par rapport au droit existant depuis la loi du 27 janvier 2014 précitée, qui prévoyait que ce transfert ou cette délégation relevait de la simple faculté. Par conséquent, l'article 3211-1-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoyait cette disposition, est abrogé par le présent projet de loi.

#### **3. Les amendements votés par le Sénat**

Le Sénat est revenu à la rédaction issue de la loi du 27 janvier 2014 : il précise que la délégation ou le transfert de compétences départementales à la métropole peut résulter d'une initiative de celle-ci ou du département, mais non de l'obligation. Seule la voirie serait transférée de plein droit à défaut de convention au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Le tourisme relève donc de nouveau du régime de la loi « MAPAM ». L'exercice de cette compétence par le département n'est transférée ou déléguée à la métropole qu'en cas d'accord du conseil général.

#### 4. La position de votre rapporteur

Il est essentiel aux yeux de votre rapporteur que le transfert de compétences en matière touristique relève de la faculté, et non de l'obligation. Dans cette perspective, il salue le fait que le Sénat ait rétabli la rédaction issue de la loi « MAPAM » précitée. Votre commission a adopté cet amendement sans modification.

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 23 sans modification.*

### CHAPITRE III

#### Lutte contre la fracture numérique

##### Article 27

(art. L. 1425-1, L. 1425-2 et L. 5722-11 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

#### **Principe de cohérence entre les différentes interventions des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de lutte contre la fracture numérique**

##### 1. L'état du droit

L'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales organise les compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'établissement et d'exploitation des infrastructures et réseaux de communications électroniques qu'ils peuvent mettre à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants.

Il prévoit également la compétence des collectivités territoriales en matière de fourniture de services de communications électroniques aux utilisateurs finals et d'établissement et d'exploitation des infrastructures et des réseaux : dans ce cadre, elles ne peuvent fournir des services de communications électroniques qu'en cas de constat de l'insuffisance d'initiatives privées, constatée par un appel d'offres infructueux pour satisfaire les besoins concernés des utilisateurs finals.

##### 2. Les dispositions du projet de loi initial

L'article 27 introduit la possibilité, pour les collectivités territoriales, de déléguer tout ou partie de la compétence d'un ou plusieurs réseaux de communications électroniques à un syndicat mixte ouvert, à la condition qu'au moins un département ou une région y soit adhérent. C'est une souplesse de gouvernance qui encourage l'établissement de grands projets d'infrastructures numériques.

En outre, dans la même optique, les membres d'un syndicat mixte ouvert, devenu compétent pour l'établissement d'un réseau de communications électroniques, peuvent verser des fonds de concours à ce syndicat pour financer l'opération. Il s'agit d'une dépense d'investissement. Le mécanisme du fonds de concours n'est prévu que pour le financement de l'établissement du réseau et non pour son exploitation, et pour une durée de dix ans.

### 3. Les amendements votés par le Sénat

Le Sénat a étendu à l'ensemble des collectivités territoriales et à leurs groupements la possibilité de recevoir des fonds de concours des autres collectivités ou groupements concernés par un projet d'aménagement numérique. La durée maximale de versement des fonds de concours est relevée de dix à trente ans.

Enfin, les délégations de compétence pourront également avoir lieu entre syndicats mixtes, ce qui permettra notamment une exploitation supra-départementale des réseaux construits à une échelle départementale, exploitation supra-départementale encouragée par le Fonds national pour la Société Numérique (FSN).

### 4. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur marque son approbation à la rédaction issue du Sénat, gage de souplesse dans l'établissement et l'exploitation de réseaux de communications électroniques. En particulier, il juge pertinente l'extension de la durée pendant laquelle des fonds de concours peuvent contribuer au financement de ces réseaux, extension que l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) appelait aussi de ses vœux. Votre commission a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

*La Commission aborde l'amendement CE25 de M. Jean-Pierre Le Roch.*

**M. Jean-Pierre Le Roch.** Cet amendement vise à imposer aux régions une obligation de financement des infrastructures numériques dès lors que l'ensemble des collectivités concernées acceptent de fédérer leurs schémas respectifs dans un schéma régional.

**M. le rapporteur pour avis.** Tout comme dans votre région, la Bretagne, nous menons ce type d'expérience en Aquitaine. Mais de là à rendre cela obligatoire ...

**M. Jean-Pierre Le Roch.** Ce cofinancement ne serait obligatoire que lorsque le territoire est couvert par plusieurs schémas directeurs territoriaux

d'aménagement numérique, regroupés au sein d'une stratégie commune, elle-même intégrée au schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

**M. le rapporteur pour avis.** Nous connaissons aujourd'hui dans nos régions un cas de cofinancement d'un plan de déploiement du très haut débit par l'Union européenne, l'État, la région, le département et les EPCI. Mais quel est le sens exact de votre amendement ?

**M. Jean-Pierre Le Roch.** Il prévoit que si un schéma régional a été élaboré, la région a l'obligation de participer au financement des infrastructures numériques de très haut débit inscrites dans la stratégie commune d'aménagement numérique du territoire.

**M. le rapporteur pour avis.** J'y suis plutôt favorable. Nous avons d'ailleurs procédé ainsi dans cinq départements de ma région. Mais peut-on imposer un tel dispositif à l'échelle des nouvelles régions créées par la loi ?

**M. Philippe Le Ray.** Il convient selon moi d'imposer le dispositif car si au terme de la fusion des régions, les schémas précédemment adoptés ne sont pas repris, les plans de financement seront remis en cause et l'installation du très haut débit risque d'être bloquée sur certains territoires.

**M. le rapporteur pour avis.** Si la première partie de votre amendement ne me pose pas de problème, la deuxième m'interroge davantage. Car si, comme le souligne M. Le Ray, certains plans de financement ayant déjà été lancés dans certaines régions existantes, faut-il obliger toute la nouvelle région à suivre ? Monsieur Le Roch, pourriez-vous retirer votre amendement afin que nous le retravaillions d'ici à l'examen du texte en séance publique ?

**M. Jean-Pierre Le Roch.** D'accord.

*L'amendement CE25 est retiré.*

**M. le président François Brottes.** Il me semble qu'un opérateur privé souhaitant installer un câble à très haut débit à un endroit donné peut le faire même si le schéma ne le prévoit pas, ce document n'ayant pas de portée prescriptive.

**M. Philippe Le Ray.** Il faut savoir que les schémas élaborés par les syndicats départementaux de l'énergie ne sont pas du tout en phase avec le schéma régional correspondant. C'est pourquoi j'estime nécessaire d'imposer ces schémas régionaux d'aménagement numérique.

**M. le président François Brottes.** Lorsqu'un syndicat d'électricité décide d'enterrer des lignes de distribution, il aurait tort de se priver, s'il a une compétence en matière numérique, d'installer dans le même temps des fourreaux

pour y faire passer demain la fibre optique – même si cela n’est prévu par aucun schéma.

**M. Philippe Le Ray.** Cela ne se passe pas ainsi dans les faits car les points de raccordement à la fibre optique n’ont rien à voir avec ceux des réseaux d’électricité. En Bretagne, on a ainsi fait passer de la fibre optique à des endroits où elle ne servira jamais.

**M. le président François Brottes.** Cela sert toujours un jour.

*La Commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 27 sans modification.*

#### *Article 27 bis (nouveau)*

(art. 34-8-1 et 34-8-5 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques)

### **Obligation de couverture des zones « blanches » et « grises » de téléphonie mobile**

#### **1. L’état du droit**

L’itinérance, définie à l’article L. 34-8-1 du code des postes et des communications électroniques, permet à un opérateur présent dans une zone où les autres opérateurs n’ont pas déployé de réseau de prendre en charge leurs communications. Grâce à ce système, chaque abonné est en mesure d’émettre et de recevoir des appels dans les zones couvertes par au moins un opérateur. Si le cadre juridique en vigueur incite à l’itinérance, il ne l’impose pas. En conséquence, des « zones grises » (un ou deux opérateurs présents) ou « blanches » (aucun opérateur) demeurent sur le territoire français et posent des problèmes aux utilisateurs qui y demeurent ou y transitent.

#### **2. Les amendements votés par le Sénat**

Cet article institue un programme visant à améliorer la couverture des « zones grises » et des « zones blanches » de la téléphonie mobile 2G, c’est-à-dire des zones couvertes par une partie ou par aucun opérateur, en recourant à la prestation d’itinérance locale ou à la mutualisation des infrastructures..

Son dispositif reprend l’article 6 de la proposition de loi sénatoriale n° 4353, visant à assurer l’aménagement numérique du territoire, déposée le 15 février 2012 à l’Assemblée nationale. La commission des affaires économiques l’avait rejetée, avec l’argument que des mesures plus efficaces avaient été prises en la matière.

#### **3. La position de votre rapporteur**

Votre rapporteur a déposé un amendement de suppression de cet article, adopté par votre commission. Sur ce sujet, en effet, l’agenda du Gouvernement

prévoit qu'un plan d'action doit être annoncé dans de brefs délais, dans le prolongement des assises de la ruralité qui se sont achevées au mois de décembre 2014. Dans ce contexte, il est apparu plus sage à votre rapporteur d'attendre de connaître la teneur de ce plan d'action et de disposer d'un véhicule législatif plus opportun.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CE65 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** L'agenda du Gouvernement prévoit qu'un plan d'action doit être annoncé incessamment sur ce point précis, dans le prolongement des assises de la ruralité qui se sont achevées au mois de décembre dernier. Dans l'attente de ces annonces, il me paraît plus cohérent de supprimer cet article.

*La Commission **adopte** l'amendement, exprimant ainsi un avis **favorable** à la **suppression** de l'article 27 bis.*

#### CHAPITRE IV

### **Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme et guichets uniques**

#### *Article 28*

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

### **Reconnaissance de compétences partagées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme**

#### **1. L'état du droit**

L'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que 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 ».

C'est sur ce fondement qu'en matière de tourisme, en particulier, les collectivités et leurs groupements ont déduit leur compétence commune en matière de tourisme.

#### **2. Les dispositions du projet de loi**

Par souci de lisibilité, l'article 28 précise au sein de l'article L. 1111-4 précité que « les compétences en matière de culture, de sport et de tourisme sont partagées entre les communes, les départements et les régions ».

### 3. Les amendements votés par le Sénat

Le Sénat ajoute à la liste des compétences expressément partagées l'action extérieure et la coopération internationale. Il prévoit désormais que la conférence territoriale de l'action publique comprend une commission du tourisme.

### 4. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur, en cohérence avec sa position sur les articles 4 et 23 du présent projet de loi, souligne l'importance de reconnaître expressément la compétence partagée des différents niveaux de collectivités en matière touristique.

Votre commission a adopté cet amendement sans modification.

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 28 sans modification.*

#### Article 28 bis

(art. L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales)

### **Continuité des politiques publiques dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme**

#### 1. L'état du droit

Dans chaque région, la conférence territoriale de l'action publique, créée par la loi « MAPAM » du 27 janvier 2014, est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

#### 2. Les amendements votés par le Sénat

Le Sénat a souhaité préciser le rôle de la CTAP en matière de tourisme, de culture et de sport. Désormais, celle-ci « veille à la continuité des politiques publiques » en matière de tourisme, et sa « mise en œuvre équilibrée dans l'ensemble des territoires ».

#### 3. La position de votre rapporteur

La conférence territoriale de l'action publique est le lieu de concertation légitime pour organiser l'exercice des politiques touristiques dans les territoires. Lieu de débats qui a le mérite d'associer tous les niveaux de collectivités, elle doit notamment permettre une réflexion de fond en amont de l'élaboration du schéma régional de développement touristique. Votre rapporteur salue l'adoption de cet article.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 28 bis sans modification.*

#### *Article 28 ter (nouveau)*

(art. L. 133-2 et L. 133-10-1 A [nouveau] du code du tourisme)

### **Dispositions particulières applicables aux offices de tourisme constitués sous forme de société publique locale**

#### **1. L'état du droit**

La société publique locale (SPL) est un statut juridique *ad hoc* à la disposition des collectivités territoriales pour la gestion de leurs services publics. Elle est composée uniquement de capitaux publics (modèle de la « quasi-régie »), et prend la forme d'une société anonyme.

Les collectivités territoriales ne peuvent créer de SPL que dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi. Il convient de distinguer les SPL des sociétés d'économie mixte locales (SEML).

#### **2. Les amendements votés par le Sénat**

L'office de tourisme communal, peut désormais expressément prendre la forme d'une société publique locale. C'était déjà le cas en pratique, selon l'association des offices de tourisme de France.

En outre, le Sénat a prévu la possibilité de créer au sein de cette SPL un « comité technique », composé de représentants des professions et activités intéressées par le tourisme et qui formule des avis visant à éclairer sur la politique touristique de la commune.

#### **3. La position de votre rapporteur**

Votre rapporteur ne formule aucune objection à l'adoption de cet article, qui reconnaît en droit une pratique déjà adoptée par les communes. Votre commission a donc adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 28 ter sans modification.*

*Après l'article 28 ter*

*La Commission est saisie de l'amendement CE64 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** La fusion des communes étant difficile à réaliser, il est proposé de rendre possible la mutualisation des bâtiments de mairie.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Pourquoi limiter cette disposition aux intercommunalités ?

**M. le rapporteur pour avis.** Nous nous sommes surtout demandé si l'on pouvait offrir cette possibilité à deux communes qui ne sont pas attenantes. Mais pour vous répondre, madame Battistel, plutôt que de limiter le dispositif aux intercommunalités, on pourrait effectivement l'ouvrir à deux ou plusieurs communes attenantes.

**M. Philippe Le Ray.** Au contraire. La notion d'intercommunalité a toute son importance, l'objectif ultime étant de favoriser les rapprochements de communes.

**Mme Marie-Hélène Fabre.** Dans mon département, le jour où l'on a supprimé une mairie, la commune concernée est morte. Il ne faudrait donc pas que cet amendement soit interprété comme une velléité de suppression de certaines communes.

**M. le rapporteur pour avis.** Ma circonscription compte un village de 52 habitants et plusieurs communes de moins de 90 habitants. Et sur les 184 communes qu'elle comprend, 60 % ont moins de 200 habitants. Dans quelques mois, j'irai inaugurer une mairie neuve située à 250 mètres de la mairie du chef-lieu de canton qui a été rénovée il y a dix ans. Cela n'a aucun sens !

L'amendement que je propose n'impose pas cette mutualisation qui ne se ferait que sur la base du volontariat et qui pourrait constituer un premier pas vers le regroupement de communes.

**M. le président François Brottes.** Ne nous privons pas d'encourager les fusions de communes.

**Mme Jeanine Dubié.** Quelles conséquences cette mutualisation emportera-t-elle quant au lieu reporté sur les différents types d'actes d'état civil ?

**M. le rapporteur pour avis.** Dans mon esprit, l'unité communale demeurera. En cas de mariage, il sera précisé que celui-ci a eu lieu dans la maison commune. Quant aux décès, ils surviennent de moins en moins dans la commune de domicile des administrés et de plus en plus souvent à l'hôpital ou en maison de

retraite. En tout état de cause, la mutualisation des bâtiments de mairie ne changera rien à la commune de décès qui figurera sur les actes d'état civil.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle était saisie, ainsi **modifiées**.*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Association nationale des maires des stations classées (ANMSCCT)**

M. Marc Francina, député

Mme Géraldine Leduc, directrice générale

### **Fédération nationale des comités régionaux de tourisme (FNCRT)**

M. Philippe Guérin, président du CRT Midi-Pyrénées

M. Bruno Fareniaux, conseiller du président de la FNCRT

### **Fédération nationale des offices de tourisme**

M. Jean Burtin, président

M. Yannick Bertolucci, chargé de la communication et des relations institutionnelles

### **Réseau national des destinations départementales (Rn2d)**

Mme Véronique Brizon, directrice

M. Gérard Zabatta, administrateur, vice-président du conseil général des Deux-Sèvres en charge du tourisme et président du CDT des Deux-Sèvres