

Avant projet de loi portant décentralisation et réforme de l'action publique
Concertation avec les associations d'élus (février 2012)
Principales dispositions

La loi s'ouvre par deux articles de principe, relatifs à l'organisation dans les modalités de l'exercice et à la clarification des compétences des collectivités territoriales.

L'article 1^{er} pose un principe de libre coordination des interventions des collectivités territoriales entre elles et avec l'Etat et fonde un dispositif d'organisation des modalités d'exercice de leurs compétences sur le territoire de la région au travers d'un pacte de gouvernance territoriale débattu dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique.

L'article 2 désigne chaque catégorie de collectivités territoriales comme chef de file pour la mise en œuvre de plusieurs compétences nécessitant l'intervention de collectivités territoriales relevant d'une autre catégorie.

Ainsi, la région se voit confier des responsabilités de chef de file en matière de développement économique, de tourisme, d'orientation tout au long de la vie et de transport. Le département est quant à lui investi de responsabilités similaires en matière d'action sociale, de handicap et de solidarité des territoires. La commune est désignée comme chef de file des compétences relatives à la qualité de l'air et à l'organisation de la transition écologique en matière de mobilité durable.

L'article rappelle également, dans un souci de lisibilité, les principales compétences exercées à titre exclusif par la région (formation professionnelle, apprentissage, construction, entretien et équipement des lycées), le département (service de prestations sociales, construction, entretien et équipement des collèges) et la commune (distribution d'électricité et d'eau potable, assainissement, gestion des déchets non dangereux).

Titre I : L'optimisation des politiques publiques par une meilleure répartition des compétences
--

Chapitre 1^{er} : Les conditions de la croissance économique

Section 1 : Le développement économique

La région sera confortée dans son rôle de chef de file en matière de développement économique.

Elle constitue l'échelon de référence en vue de soutenir notamment les petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire.

Elle adoptera un schéma régional de développement économique et d'innovation qui définira les orientations stratégiques en matière d'aide aux entreprises et les modalités d'organisation de la gestion de ces aides avec les autres collectivités et l'Etat, mettra en cohérence les actions publiques en matière d'aide aux PME et aux entreprises de taille intermédiaire, définira la stratégie régionale d'innovation et comportera un plan de soutien à l'internationalisation.

Sous réserve de certaines missions incombant à l'Etat, la région est responsable du soutien à l'innovation et à l'internationalisation des entreprises sur son territoire. La région coordonnera

l'ensemble des dispositifs dédiés à ces politiques en ce qui concerne les PME, qu'il s'agisse de l'action des autres collectivités locales, des pôles de compétitivité, ou des organismes consulaires (dont les stratégies devront être compatibles avec le schéma arrêté par la région).

La région coordonnera l'action des acteurs du soutien aux entreprises dans deux domaines essentiels, en présidant le Comité régional pour l'innovation ainsi qu'un Comité pour l'internationalisation des entreprises, qui pourra s'appuyer sur le premier.

Les interventions des autres collectivités pour les aides aux entreprises relevant d'une compétence exclusive de la région, pouvant intervenir par convention avec la région, devront respecter les orientations du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. La région peut en outre déléguer sa compétence aux autres collectivités ou à la BPI. La possibilité pour les collectivités territoriales autres que la région de mettre en œuvre une aide ou leurs propres régimes d'aides avec l'accord de la région ou, à défaut, l'accord du préfet est supprimée.

La région dispose dorénavant d'une compétence exclusive pour accorder des aides à des entreprises en difficulté, dans le respect des règles communautaires en matière de concurrence : les autres collectivités territoriales ne pourront intervenir que dans le cadre d'une convention passée avec la région.

Par dérogation, les communes et les EPCI à fiscalité propre ont pleine compétence en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise.

Seules les régions auront la compétence de plein droit pour soutenir des organismes de participation à la création ou à la reprise d'entreprises. Les autres collectivités ne peuvent plus intervenir que dans le cadre d'une convention passée avec la région.

L'obligation de passer par un décret du Conseil d'Etat pour participer au capital des sociétés commerciales sera supprimée pour les régions. Les régions pourront également entrer simplement au capital des sociétés d'accélération des transferts de technologies (SATT). En accompagnement de la région et dès lors que celle-ci ne s'y oppose pas, les autres collectivités pourront participer à des fonds communs de placement à risque ou à des fonds d'investissement, ainsi qu'au capital des SATT.

Les pôles de compétitivité feront l'objet d'un copilotage entre les régions et l'Etat. Les régions seront pleinement associées par l'Etat à la gouvernance de pôles les plus stratégiques. Les régions seront plus particulièrement chargées du pilotage des autres pôles, en y associant l'Etat.

Section 2 : Les fonds européens

L'Etat confiera aux régions, par transfert ou par délégation, la gestion des programmes opérationnels des fonds structurels européens et du Fonds européen agricole pour le développement rural, pour la cohésion économique et sociale, le développement économique, l'innovation et l'aménagement du territoire et de développement rural.

Les départements se verront confier la gestion des fonds relatifs à la cohésion économique et sociale lorsque les actions relèvent du FSE.

Lorsque la gestion des programmes opérationnels de mise en œuvre régionale aura été transférée aux collectivités territoriales, celles-ci en assumeront la responsabilité et supporteront la charge des corrections et sanctions financières mises aujourd'hui à la charge de l'Etat.

Section 3 : Les transports

Sous-section 1 : les transports ferroviaires

La Région est compétente pour demander la réouverture des lignes du réseau ferré national fermées à la circulation publique ou réservées au trafic de marchandises et pour créer ou exploiter des infrastructures de transports non urbains de personnes ou de marchandises, ferrés ou guidés, d'intérêt régional.

Les régions auront la pleine maîtrise de la politique tarifaire des services ferroviaires d'intérêt régional et se verront transférer la redevance d'accès.

Sous-section 2 : les transports routiers

Les régions auront la capacité de mettre en place des lignes interrégionales de transport terrestre routier de voyageurs est accrue. Un fondement juridique sera conféré aux services réguliers non urbains interrégionaux desservant deux régions limitrophes.

Après consultation de collectivités territoriales concernées, l'Etat autorisera des services réguliers non urbains d'intérêt national desservant deux régions non limitrophes ou plus de deux régions.

La loi identifie clairement l'autorité organisatrice de transport compétente sur chaque gare publique routière en organisant un transfert de ces gares à la demande.

Sous-section 3 : les schémas régionaux de la mobilité

Le conseil régional, en concertation avec l'Etat, les autorités organisatrices de transport sur son territoire, les gestionnaires de voirie ou d'autres personnes publiques, élabore le schéma pour planifier et programmer les infrastructures et les services de transport, permettant ainsi de veiller à la cohérence des investissements.

Le schéma régional de la mobilité constitue le volet relatif aux infrastructures et aux transports du schéma régional d'aménagement du territoire et recouvre un champ plus large, dans la mesure où il porte non seulement sur les infrastructures mais également sur les services de transport et d'information offerts aux usagers et leur coordination considérée dans ses différentes dimensions (complémentarité des réseaux et des services, aménagement des correspondances, cohérence de la tarification...).

Le schéma régional de la mobilité est désormais approuvé par le conseil régional après avis favorable de la part des conseils généraux (au moins la moitié) et des autorités organisatrices de transports (majorité des organes délibérants) dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Les SCOT, les plans de déplacements urbains et les plans locaux d'urbanisme seront

compatibles ou rendus compatibles avec le schéma régional de la mobilité.

Sous-section 4 : les aérodromes

Dans le prolongement d'un dispositif de la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités et aux libertés locales, sont décentralisés les aérodromes d'un trafic inférieur à 5 millions de voyageurs par an au bénéfice des collectivités dans le ressort géographique desquelles sont situées les infrastructures.

Les régions peuvent définir les obligations de service public liées aux liaisons aériennes au départ de ces aérodromes.

Section 4 : L'aménagement numérique des territoires

La compétence facultative « établissement et exploitation des réseaux de communications électroniques » est limitée aux régions, aux départements et aux syndicats mixtes auxquels la compétence a été transférée.

Les départements mettent en place un schéma directeur départemental des réseaux de communications électroniques pour notamment favoriser la cohérence des initiatives publiques avec les investissements privés sur leur territoire.

Les communes et leurs groupements peuvent soit conserver leur compétence d'établissement et d'exploitation des réseaux, soit la transférer pour les réseaux existants. En outre, les communes et leurs groupements peuvent bénéficier d'une délégation de compétence.

Afin de garantir la cohérence des interventions publiques aux frontières des départements, il est proposé de rendre obligatoire la réalisation d'un schéma directeur régional de cohérence de l'aménagement numérique.

Chapitre 2 : L'emploi et l'avenir de la jeunesse

Section 1 : La formation professionnelle

Sous-section 1 : extension des compétences de la région

La région a la responsabilité de garantir l'accès de toute personne à la formation professionnelle. Elle est compétente vis-à-vis de tous les publics, y compris ceux relevant jusqu'à présent de la compétence de l'Etat (Français établis hors de France, détenus, personnes handicapées, etc.). Elle est également compétente en matière de lutte contre l'illettrisme, pour l'acquisition des compétences clés et pour l'accompagnement des candidats à la validation des acquis de l'expérience. Elle devient en outre l'acheteur unique de formations collectives pour le compte des départements et de Pôle emploi.

L'avant projet de loi simplifie en outre la procédure consultative d'adoption du contrat de plan régional de développement de l'orientation et des formations professionnelles.

Sous-section 2 : gouvernance de l'emploi et de la formation professionnelle

Dans un souci de simplification, au niveau national, est prévue la fusion du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie et du conseil national de l'emploi, réunis en un conseil national de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle, permettant ainsi d'assurer dans des domaines très liés (emploi, formation professionnelle, orientation) une concertation renforcée entre l'Etat, les collectivités territoriales et les forces vives de la Nation. Dans le même esprit, sont créés des comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle.

Section 2 : L'apprentissage

Les compétences de la région seront élargies.

Ainsi, la région élabore des contrats d'objectifs et de moyens avec les autorités académiques, les organismes consulaires et les organisations représentatives d'employeurs et de salariés.

Les centres de formation d'apprentis seront transférés aux régions, investies d'une compétence exclusive en la matière.

Section 3 : L'orientation

Une partie du service public de l'orientation scolaire et professionnelle est décentralisée aux régions. L'Etat définit ainsi au niveau national la politique d'orientation et la région en assure la mise en œuvre hors des établissements scolaires, dans le cadre des centres d'information et d'orientation. Les CIO seront transférés aux régions pour devenir des services non personnalisés des régions.

Section 4 : L'enseignement supérieur et la recherche

Le périmètre et la portée du plan régional de développement des formations supérieures sont élargis à l'ensemble des formations. Il constitue le cadre de référence des différents schémas relevant de la région en matière de formation.

Cet article prévoit également la possibilité pour l'Etat de déléguer aux collectivités territoriales et aux EPCI ses compétences en matière de construction, reconstruction, maintenance et mise aux normes des locaux destinés à des établissements publics d'enseignement supérieur.

La région fédère et coordonne les initiatives visant à développer et diffuser la culture scientifique, technique et industrielle, notamment auprès des jeunes publics.

Chapitre 3 : Les solidarités sociales et territoriales

Section : 1 : Les politiques de handicap

Sous-section 1 : les maisons départementales des personnes handicapées

Sous-section 2 : les établissements et services d'aide par le travail

Le département se substituera à l'Etat dans toutes ses responsabilités pour les établissements et services d'aide par le travail (ESAT).

Section 2 : La maîtrise de l'urbanisme

Sous-section 1 : Plan local d'urbanisme intercommunal

La compétence PLU sera transférée aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.

Sous-section 2 : Schéma de cohérence territoriale

La compétence relative aux schémas de cohérence territoriale à titre obligatoire est reconnue aux communautés de communes à l'instar des autres EPCI à fiscalité propre.

Section 3 : L'aménagement rural et l'ingénierie territoriale

Pour rationaliser l'ingénierie territoriale exercée à l'échelon départemental et constituer une structure unique susceptible de venir en appui des communes les plus isolées et des EPCI ne disposant pas des ressources suffisantes pour mener de manière autonome la conduite de projets structurants, la loi propose dans les départements où un CAUE a été créé d'inciter à la création d'une structure associant les acteurs de l'ingénierie publique locale dans le département.

Section 4 : L'amélioration de l'accès des services à la population

Les objectifs de l'Etat et des collectivités territoriales en matière d'amélioration de l'accès des citoyens aux services à la population à partir des paramètres à prendre en compte (temps d'accès au service, coût du service, etc.) des nouvelles modalités d'offres de services envisageables (dématérialisation) sont déclinés par un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental, élaboré conjointement par l'Etat et le département.

Section 5 : Les pôles des services publics ruraux

Afin de fédérer les coopérations entre territoires ruraux, sont créés des pôles des services publics ruraux assurant la coordination et la réalisation de projets communs. Il s'inspire du dispositif sur les pôles métropolitains. Le pôle, constitué sous forme d'établissement public, réunit, sur une base volontaire, l'ensemble des acteurs institutionnels concernés, c'est-à-dire les communes, le département, la région et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Section 6 : Interventions des collectivités territoriales en matière culturelle et sportive

Les activités qui peuvent être organisées par les collectivités territoriales dans les établissements scolaires hors du temps d'enseignement peuvent notamment porter sur la connaissance des langues et cultures régionales afin de soutenir ces dernières.

Chapitre 4 : L'engagement écologique et la transition énergétique

Section 1 : Les autorités organisatrices de la mobilité durable

Les autorités organisatrices des transports urbains seront érigées en autorités organisatrices de la mobilité durable (AOMD), tant dans le cadre des transports de personnes que dans celui des transports de marchandises.

Il s'agit par ce biais d'instituer des leviers permettant de développer les usages partagés de l'automobile (auto partage) et les modes actifs tels que les services de bicyclettes et de vélocipèdes en libre-service.

Section 3 : L'énergie

En matière de production d'électricité, la compétence communale sera identifiée ; elle sera susceptible, comme toute compétence, d'être transférée à un groupement de communes.

L'avant projet de loi prévoit que le gouvernement transmettra un rapport au Parlement sur les conditions d'accroissement des compétences des communes ou de leurs regroupements en matière de production d'électricité.

Section 4 : La gestion des milieux aquatiques

Une compétence communale de gestion des milieux aquatiques destinée à assurer l'entretien des cours d'eau, y compris non domaniaux ou appartenant à des propriétaires privés, sera créée. Les compétences des communes en cette matière seront exercées par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

L'entretien des cours d'eau non domaniaux sera financé par l'institution d'une taxe.

Titre II : La clarification des responsabilités des collectivités territoriales et de l'Etat

Chapitre 1^{er} : Les modalités de l'organisation des compétences au niveau de la région

Section 1 : Le rétablissement de la clause de compétence générale

La clause de compétence générale des départements et des régions sera maintenue après 2015. Afin de préserver néanmoins la capacité d'intervenir à l'échelon le plus pertinent, les délégations de compétence mises en place dans le cadre de la loi du 16 décembre 2010 sont maintenues.

Section 2 : La conférence territoriale de l'action publique et le pacte de gouvernance territoriale

Sous-section 1 : La conférence territoriale de l'action publique

Créée dans chaque région, la conférence constituera le cadre de discussion de référence au niveau local entre l'Etat et les différentes catégories de collectivités territoriales ainsi qu'entre

ces dernières. Elle fournira au HCT des analyses de politiques publiques locales. Elle pourra être saisie par tout élu d'une collectivité territoriale.

Les conférences seront articulées en deux formations, l'une destinée au dialogue entre collectivités territoriales, présidée par le président du conseil régional, et l'autre consacrée aux échanges entre l'Etat et les collectivités territoriales, coprésidée par le représentant de l'Etat dans la région et le président du conseil régional.

En seront membres le président du conseil régional, les présidents de conseils généraux et des représentants des EPCI et des communes. En seront également membres les préfets, le recteur, le DRFIP et les DDFIP.

Cette conférence émettra un avis sur la candidature d'une collectivité à l'exercice par délégation, à titre expérimental, d'une compétence d'une autre collectivité ou d'une compétence de l'Etat.

Ces conférences débattront en outre, après transmission par le président du conseil régional, du projet de pacte de gouvernance territoriale.

La conférence territoriale de l'action publique pourra associer à ses travaux, en tant que de besoin, le ou les représentants des organismes non représentés. Elle pourra solliciter l'avis du conseil économique, social et environnemental régional sur toute question.

Sous-section 2 : Le pacte de gouvernance territoriale

Il peut comporter trois parties destinées à organiser l'action publique locale concernant non seulement les compétences exercées dans le cadre d'un chef de filat mais également les compétences exclusives et les compétences partagées.

La partie consacrée aux compétences exercées dans le cadre d'un chef de filat doit être prévue. Les deux autres parties sont facultatives.

Chacune des parties prévoit les délégations de compétence qui peuvent être mises en œuvre entre les collectivités territoriales ou entre ces dernières et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi qu'une réglementation des interventions financières. A l'exception de la partie concernant les compétences exclusives, peut être envisagée la création de services communs.

Le projet de pacte de gouvernance territoriale est élaboré par le président du conseil régional dans le respect des intérêts nationaux dont le représentant de l'Etat dans la région est le garant. Il est débattu dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique.

Il est mis en œuvre dans le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales dans la mesure où seuls se verront imposer ses stipulations les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui l'auront approuvé par une délibération spécifique.

En revanche, afin d'inciter les collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre à s'inscrire dans le pacte, les règles applicables aux financements croisés et à la participation minimale du maître d'ouvrage sont rendues plus contraignantes à l'égard de ceux qui n'auraient pas

approuvé le pacte.

Après l'approbation du pacte, la chambre régionale des comptes l'examine au point de vue de l'économie des moyens et de la rationalisation des interventions publiques et elle évalue les résultats atteints au terme d'un délai de quatre ans après son approbation.

Sous-section 3 : les délégations de compétences de l'Etat au profit des collectivités territoriales

La loi ouvre la possibilité de mettre en place des délégations de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Sous-section 4 : La portée, en matière de subventions, des schémas adoptés par la région et le département

Dans le respect du principe constitutionnel d'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, la capacité des communes, des départements ou de la région et des groupements de collectivités territoriales à recevoir des subventions sera subordonnée au respect des prescriptions des schémas adoptés respectivement par les conseils régionaux et les conseils généraux.

Chapitre 2 : Le cadre de gouvernance national pour l'action publique locale

Section 1 : La refondation du dialogue entre Etat et collectivités territoriales et le Haut Conseil des Territoires

Le Haut Conseil des Territoires (HCT) constituera le cadre du dialogue permanent entre l'Etat et les collectivités territoriales sur tous les sujets intéressant celles-ci.

Il formulera notamment toutes propositions de réforme intéressant les collectivités territoriales et débatera, à la demande du Premier ministre, de tout projet de loi relatif à l'organisation des collectivités territoriales, à leurs compétences et au régime d'exercice de celles-ci. Il sera associé aux travaux d'évaluation des politiques publiques intéressant directement les collectivités territoriales ou en lien avec leurs champs de compétences.

Placé auprès du Premier ministre, il sera composé de représentants des communes, départements, régions et EPCI, de parlementaires et des présidents du CFL, de la CCEN, de la CCEC et du CSFPT.

La présidence de la formation plénière sera assurée par le Premier ministre ou, en cas d'absence, le ministre chargé des collectivités territoriales.

La présidence de la formation permanente sera assurée par l'un des représentants des collectivités, élu par ses pairs pour trois ans.

Le HCT comprendra également des formations thématiques ou spécialisées. Le comité des finances locales, réuni le cas échéant en formation restreinte conformément à l'article L.1211-4-1 du CGCT, et la commission consultative d'évaluation des normes prévue à l'article L. 1211-4-2, constituent des formations spécialisées du Haut conseil des territoires. Il pourra être créé une commission spécifique consacrée à la montagne.

Le HCT sera assisté par un observatoire de l'action publique locale.

Le Premier ministre pourra saisir la Cour des comptes aux fins d'évaluation des politiques publiques relevant des compétences des collectivités territoriales.

Section 2 : La maîtrise de l'intervention normative dans les politiques décentralisées et partenariales

La CCEN, devenue formation spécialisée du HCT, verra son champ de compétence et la portée de ses avis renforcés et la composition de son collège « élus » élargie au-delà des actuels membres du CFL.

Au titre du renforcement des pouvoirs de la CCEN, il est également prévu que cette dernière puisse être consultée par les présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat à l'égard des propositions de loi concernant les collectivités territoriales, pour que soit expertisée, avec l'accord et le concours du Gouvernement, l'évaluation préalable de l'impact financier pour les collectivités locales des mesures envisagées.

La portée des avis émis par la CCEN est renforcée à travers la mention obligatoire du sens de ses avis dans les visas des textes réglementaires publiés et la publication de l'avis de la commission au Journal officiel lorsqu'un texte qui a fait l'objet d'un avis défavorable est néanmoins publié.

La loi introduit un principe général de proportionnalité des normes concernant les collectivités territoriales. Ces dispositions fondent une habilitation générale du législateur au pouvoir réglementaire afin que, dans le silence de la loi, ce dernier ait la possibilité de décliner des modalités réglementaires d'application des lois concernant les collectivités territoriales, sur la base de critères objectifs et rationnels, en rapport avec l'objet de la loi et sans remettre en cause ses objectifs.

Titre III : La territorialisation de l'action publique locale

Chapitre 1^{er} : L'intégration communautaire accrue

Le pouvoir de police spéciale transféré au président de l'EPCI à fiscalité propre recouvre la réglementation stricto sensu de l'assainissement et la délivrance des dérogations au raccordement aux réseaux publics de collecte. Le pouvoir de police spéciale en matière de réglementation de la collecte des déchets ménagers est transféré lorsque le groupement de collectivités territoriales en question est compétent en matière de collecte des déchets ménagers.

L'avant projet de loi crée, d'une part, une police spéciale de la circulation sur les voies communales et intercommunales à l'extérieur des agglomérations, d'autre part, une police spéciale de la délivrance des autorisations de stationnement aux exploitants de taxi. Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de voirie, un transfert automatique de ces deux polices spéciales à son président est prévu. En cas d'opposition d'un ou de plusieurs maires, le président de l'EPCI à fiscalité propre peut en retour notifier son opposition au transfert à son profit du ou des pouvoirs de

police spéciale pour l'ensemble des communes membres.

Les compétences obligatoires et des compétences optionnelles des communautés de communes seront renforcées.

S'agissant des compétences obligatoires, il est proposé de compléter ce groupe par quatre nouvelles compétences :

- la promotion du tourisme par la création d'offices de tourisme,
- l'aménagement de l'exploitation de réseaux de communications électroniques,
- la gestion des milieux aquatiques,
- la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

Ces dispositions seront adaptées pour les communautés de communes éligibles à une bonification de la dotation globale de fonctionnement.

Les compétences obligatoires des communautés urbaines seront renforcées.

Elles seront complétées par la promotion du tourisme par la création d'offices de tourisme, la gestion des milieux aquatiques, et l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

L'intérêt communautaire attaché à l'exercice des compétences ZAC et réserves foncières actions et s'agissant de la politique du logement sera supprimé.

Les compétences obligatoires des communautés d'agglomération seront accrues.

Elles seront complétées par la promotion du tourisme par la création d'offices de tourisme, l'assainissement, la gestion des milieux aquatiques, et l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

L'intérêt communautaire attaché à l'exercice des compétences actions de développement économique, voirie et parcs de stationnement et à la compétence relative à la politique de la ville sera supprimé.

L'intégration communautaire sera renforcée par la suppression des possibilités de mutualisation ascendante autorisées par l'article L. 5211-4-1 du code.

Le régime applicable aux services communs sera sécurisé par le transfert de plein droit à l'établissement public de coopération intercommunale des agents communaux, avec continuité des droits et des contrats, la définition plus précise des missions pouvant être confiée à un service commun. Ces services, outre la prise en charge des fonctions support dont l'énumération est donnée, pourront également concerner la préparation des décisions des maires, qu'il s'agisse aussi bien de leurs attributions exercées au nom de la commune que de celles qui le sont au nom de l'Etat.

S'agissant des possibilités de création de services communs, au sens de l'article L.5211-4-2 du CGCT, entre les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres, il sera proposé un processus au terme duquel les services communs mis en place pourront concerner l'ensemble des communes membres de EPCI à fiscalité propre.

Chapitre 2 : La reconnaissance du fait urbain

[Section 1 : Les dispositions spécifiques à l'Ile-de-France]

Section 2 : Les dispositions spécifiques à la métropole de Lyon

Section 3 : Les dispositions spécifiques à Aix-Marseille Provence]

Section 4 : Les métropoles

Un nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sera créé : la métropole

Peut obtenir le statut de métropole un établissement public de coopération intercommunale qui forme, à la date de sa création, un ensemble de plus 400.000 habitants dans une aire urbaine de plus de 500 000 habitants, qui exerce les compétences prévues à l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales et qui remplit cumulativement plusieurs critères économiques et socio-démographiques.

La métropole pourra bénéficier de transferts de compétences départementales et régionales, par conventionnement mutuel, et bénéficiera de larges compétences transférées par les communes et l'Etat.

S'agissant des compétences transférées par les communes, il est proposé de compléter le champ des compétences des anciennes métropoles (loi 2010) en intégrant au bloc de compétences « Protection et mise en valeur de l'environnement » les compétences suivantes : concession de la distribution publique d'électricité, création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables, gestion des milieux aquatiques en application du L.221-7 du code de l'environnement. S'agissant du bloc de compétences « Développement et aménagement économique, social et culturel », il est proposé d'ajouter la compétence relative à l'aménagement de l'exploitation de réseaux de communications électroniques.

Afin de renforcer les compétences des métropoles en matière de logement, des aides publiques de l'Etat pour la construction et la rénovation des logements (les aides à la pierre) et l'hébergement d'urgence leur sont déléguées. Du fait de la maîtrise par les métropoles de prérogatives importantes dans la conduite de la politique publique du logement, l'avant-projet de loi fait également des métropoles les garantes du droit au logement opposable (DALO) et, pour concourir à cette mission, leur attribue la gestion de tout ou partie du contingent préfectoral de réservation de logements sociaux.

La métropole, peut, par ailleurs, à sa demande, se voir transférer par l'Etat, outre de grands équipements et infrastructures, la compétence relative au logement étudiant. Elle peut également créer et gérer des foyers de jeunes travailleurs.

Section 5 : Dispositions diverses

L'avant projet de loi modifie les modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité à compter de 2015, en prévoyant la création d'une nouvelle part au sein de cette dotation pour inciter les établissements publics de coopération intercommunale à la mutualisation.

L'avant projet de loi étend le dispositif des conseils de développement à l'ensemble des aires urbaines.

Titre IV : La démocratisation de la gouvernance locale

Chapitre 1^{er} : La transparence et la responsabilité financières

Section 1 : Transparence financière et qualité des comptes

Il est proposé de modifier le code des juridictions financières afin que, dans un délai d'un an après la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif rende compte devant cette même assemblée des actions qu'il a entreprises pour donner suite aux observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport doit être communiqué à cette dernière qui chaque année fait la synthèse des rapports qu'elle reçoit, et qu'elle présente à la CTAP.

Par ailleurs, dans un délai maximal de trois ans après la clôture d'un examen de la gestion, la chambre régionale des comptes établit un rapport de suivi de ses observations.

Enfin, il est proposé que le rapport d'observations définitives que la chambre régionale des comptes adresse à un EPCI soit communiqué par celle-ci aux maires des communes qui en sont membres, ces derniers devant le présenter à la plus proche séance de leur conseil municipal.

L'information sur une situation dégradée par la publication des avis des chambres régionales des comptes et des arrêtés préfectoraux dès leur notification est rendue immédiatement publique et sans attendre le vote de l'assemblée délibérante.

Dans les plus grandes collectivités (régions, départements et communes de 10 00 habitants et plus), le débat d'orientation budgétaire devra s'appuyer sur un rapport d'orientations budgétaires, reprenant de manière synthétique certaines informations contenues dans les documents comptables et budgétaires, notamment la gestion de l'endettement et la structure de la dette, la structure et l'évolution des effectifs et des principaux postes de dépenses. Pour les communes membres d'un EPCI, il est prévu une transmission obligatoire et réciproque de ces rapports d'orientations budgétaires.

Pour rendre plus accessibles aux citoyens les informations financières, les communes, les départements, les régions et les EPCI doivent joindre au budget primitif et au compte administratif une présentation brève et synthétique des informations financières y figurant. Lorsque qu'un site Internet existe, ces présentations doivent être mises en ligne.

Pour améliorer encore l'information de l'assemblée délibérante et instaurer davantage de transparence financière, une étude d'impact doit être obligatoirement présentée par l'exécutif pour toute opération d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret.

Enfin, afin d'améliorer la qualité du contrôle budgétaire exercé par le représentant de l'Etat, il est proposé de rendre obligatoire pour les collectivités territoriales et EPCI de plus de 50 000 habitants, dans un délai de cinq ans, la transmission des documents budgétaires par voie dématérialisée.

La Cour des comptes coordonnera une expérimentation légale de certification des comptes des collectivités territoriales sur la base du volontariat, concernant les collectivités dont les produits de fonctionnement excèdent le seuil de 200 M€.

Section 2 : Responsabilité financière

S'agissant de la mise en œuvre d'un plan de redressement lorsque le budget a été réglé et rendu exécutoire par le Préfet, les pouvoirs de l'assemblée délibérante seront encadrés (dans les limites des équilibres budgétaires arrêtés par le représentant de l'Etat, section par section, pour l'ensemble du budget).

Les régions et les départements participeront au paiement des amendes résultant de la reconnaissance de manquements de la France à ses obligations nées de l'application du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne lorsque ce manquement sera constaté dans le cadre de l'exercice d'une compétence décentralisée.

Chapitre 2 : Le fonctionnement des assemblées locales et la participation des citoyens

Section 1 : Les commissions composées de conseils municipaux

L'avant projet de loi rend obligatoire, dans les communes de plus de 50 000 habitants, la création d'une commission des finances et prévoit qu'elle se réunit avant chaque délibération de nature budgétaire.

Il aligne le droit local d'Alsace Moselle sur le droit commun pour ce qui est de la représentation proportionnelle dans les commissions municipales (commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudications) dans les communes où s'applique le mode de scrutin de liste à l'exception des commissions municipales – dénommées en droit local « commissions spéciales ».

Section 2 : L'exercice des mandats locaux

Lorsque le conseil municipal est appelé à se prononcer sur le maintien d'un adjoint à qui le maire a retiré ses délégations de fonctions, le vote doit être organisé à scrutin secret.

Les conseils municipaux et communautaires ont la possibilité de prévoir dans leur règlement intérieur la réduction du montant des indemnités de fonction accordées aux élus en fonction de leur participation aux séances plénières, aux réunions des commissions dont ils sont membres et aux réunions des organismes dans lesquels ils représentent le département ou la région, sans que cette réduction puisse dépasser 50% de l'indemnité maximale pouvant être allouée à chaque élu.

Section 3 : Le droit de pétition

L'avant projet de loi permet aux électeurs de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité d'un projet de délibération dans les domaines de compétence de celle-ci sans que cette demande ne soit contraignante cependant pour l'assemblée délibérante.

Il assouplit les conditions de demande d'inscription à l'ordre du jour d'un projet de délibération ou de l'organisation d'une consultation en abaissant le seuil du nombre des électeurs nécessaires pour présenter une pétition en tenant compte, pour les communes, du seuil de 3 500 habitants.

Section 4 : Accès aux données publiques

L'avant projet de loi rend obligatoire pour les collectivités territoriales disposant de données publiques au format électronique de les offrir à la réutilisation du public.

Titre V : Dispositions relatives aux agents, aux compensations financières et à la clarification du droit
--

Chapitre 1^{er} : Les dispositions relatives au transfert et à la mise à disposition des personnels de l'Etat

Chapitre 2 : La compensation des transferts de compétences

Chapitre 3 : La clarification du droit