

Projet de loi NOTRe Analyse après la commission mixte paritaire du 9 juillet 2015

Cette note présente une analyse synthétique du projet de loi NOTRe, tel qu'issu de la Commission mixte paritaire (CMP) conclusive du 9 juillet 2015.

Le vote définitif a eu lieu dans les deux chambres le 16 juillet 2015.

I. Les territoires urbains face au renforcement des compétences régionales

1/ Le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)

La CMP a entériné le **compromis acceptable** trouvé en seconde lecture à l'Assemblée Nationale. **En concertation avec les établissements publics de coopération intercommunale et les métropoles**, le conseil régional élabore un projet de SRDEII, soumis à une **discussion au sein de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP)** et avec les organismes consulaires. Il est opposable aux aides directes et indirectes (investissement immobilier) des différentes collectivités infrarégionales.

Fruit de la mobilisation des présidents de métropoles à l'occasion de la seconde lecture, **l'autonomie des métropoles est préservée** : en cas de désaccord avec la région, elles élaboreront leur propre stratégie en prenant simplement en compte les orientations du SRDEII.

2/ Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)

La CMP a **entériné les garanties** apportées par l'Assemblée Nationale sur le contour des règles générales et les modalités d'élaboration du document, que demandaient nos associations depuis le début de l'examen du texte.

En matière de contenu, le SRADDET se substituera aux schémas d'intermodalité, aux schémas régionaux climat-air-énergie (SRCAE) et aux **schémas régionaux de cohérence écologique** (« biodiversité »), ainsi qu'aux actuels plans déchets. Par ailleurs, seront couvertes les thématiques « d'habitat et gestion économe de l'espace ». A noter également l'intégration dans le SRADDET de « l'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional » et l'objectif de « désenclavement des territoires ruraux ».

Point positif, la commission mixte a définitivement supprimé la mise en place de « **chartes régionales d'aménagement** » prescriptives pour les territoires littoraux.

En matière de prescriptivité, les « règles générales » sont définitivement adoptées, mais avec un certain nombre de cliquets de sécurité : ces règles ne pourront être mises en œuvre qu'à l'échelle des **grandes parties du territoire régional**, et **ne pourront avoir pour conséquence directe l'aggravation d'une charge d'investissement ou d'une charge récurrente de fonctionnement** pour les collectivités infrarégionales, sauf dans le cadre de conventions de mises en œuvre librement conclues.

En matière d'élaboration, le conseil régional devra préciser par délibération, à l'issue d'un débat en CTAP, le **calendrier prévisionnel d'élaboration** du schéma, ainsi que les **personnes pouvant être associées en fonction des différents volets thématiques** du SRADDET.

Les acteurs identifiés selon cette procédure rejoindront autour de la table, en fonction de la thématique, les **personnes associés de plein droit** à l'élaboration de l'ensemble du SRADDET dont la liste a été définitivement actée: Etat, départements, métropoles, EPCI compétents en matière de PLU, SCOT, comités de massifs.

Il n'y aura **pas de minorité de blocage** sur le projet de SRADDET. En revanche, il y en aura bien une dans le cadre de l'élaboration du premier **plan régional des déchets**, égale à 3/5èmes des autorités organisatrices représentant au moins 60% de la population.

Pour les collectivités infrarégionales, le délai d'avis sur le projet de SRADDET sera en définitive de 3 mois. La CMP a par ailleurs maintenu la **possibilité pour la région de décider seule du maintien ou non du SRADDET** après les élections régionales.

3/ Les territoires urbains face au renforcement des autres compétences régionales

Comme le demandaient l'ACUF et l'AMGVF, la commission mixte paritaire a **supprimé l'article 4** qui prévoyait de reconnaître à la région un chef de filât en matière de tourisme, et lui confiait la responsabilité d'élaborer un schéma régional opposable. Le **caractère partagé de cette compétence est donc préservé** et **l'autonomie d'action des territoires urbains confortée**.

Concernant **le service public de l'emploi**, la commission mixte a confirmé la copie rendue par les députés en seconde lecture, et qui s'avère légèrement moins défavorable au bloc communal que celle du Sénat. En revanche, les grandes agglomérations et métropoles n'ont pas obtenu de représentation de plein droit au sein des **Conseils régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle** (CREFOP).

II. Territoires urbains et compétences départementales

La CMP a rétabli le **transfert à la région** de l'ensemble des transports interurbains, et donc **des transports scolaires**.

Par ailleurs, en matière de conventionnement départements/métropoles (article 23), la CMP a définitivement rétabli le **mécanisme initial**, avec les **garanties rédactionnelles** que nos associations y avaient apportées : à défaut de convention au 1^{er} janvier 2017 sur au moins trois groupes de compétences parmi les huit listés, l'ensemble sera récupéré par la métropole. En revanche, le conventionnement pourra se faire sur « **tout ou partie** » de ces groupes de compétences, permettant des délégations *a minima* suivant les contextes locaux. De plus, le **transfert automatique de la voirie au 1^{er} janvier 2017**, prévu par la loi MAPTAM pour les métropoles, est préservé.

III. Quelles nouvelles compétences pour les territoires urbains ?

Comme le demandaient nos associations, la CMP a définitivement supprimé le transfert obligatoire de la compétence « maisons de service au public » pour les communautés urbaines et métropoles.

Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, la CMP a repoussé en 2020 le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement ».

IV. Election au SUD des conseillers communautaires et métropolitains

La commission mixte paritaire a **supprimé l'élection au suffrage universel direct sans fléchage pour l'ensemble des conseillers communautaires**. Seules les métropoles, en vertu de l'article 54 de la loi MAPTAM, seront donc concernées par l'élection au suffrage universel direct lors du prochain renouvellement, en application d'une loi électorale qui sera adoptée avant le 1^{er} janvier 2017.

V. Les dispositions financières

Sur amendement gouvernemental, la commission a rétabli l'article 33 **relatif à la procédure de répartition entre l'Etat et les collectivités des amendes infligées par la Cour de Justice de l'Union européenne** pour manquement au droit communautaire. Il s'agit de la rédaction amendée par le Gouvernement, en fonction des propositions de l'ACUF et de l'AMGVF. Elle garantit **l'association des collectivités** lors de la répartition des charges dues, acte la reconnaissance d'une **responsabilité partagée** avec l'Etat et donne l'assurance de la **non-rétroactivité** du dispositif. Par ailleurs, le Gouvernement a prévu la possibilité d'un **étalement dans le temps du recouvrement des sommes** dues, ainsi que **l'abandon total ou partiel des créances pour les situations les plus critiques**.

Les **modalités de compensation des transferts de compétences** sont renvoyées en loi de finances. Ce renvoi permet de laisser la réflexion ouverte sur plusieurs points de revendication portés par l'ACUF et l'AMGVF, en particulier notre souhait que tout transfert soit compensé par un transfert de fiscalité et non pas le biais d'une dotation de compensation.

La CMP a fait le choix du compromis en portant à 7 ans **la période de référence prise en compte dans le calcul de la compensation des dépenses d'investissement** par la Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) entre un département une collectivité territoriale ou un groupement, en cas de désaccord au sein de celle-ci

La CMP a maintenu le principe d'une contrainte financière pour inciter les EPCI à fiscalité propre à élaborer un pacte financier et fiscal dans le cadre du contrat de ville. A défaut, l'EPCI devra mettre en place une dotation de solidarité communautaire minimale correspondant à **50% de la dynamique de la fiscalité professionnelle**. Il s'agit d'une amélioration qui témoigne de l'écoute que nous a accordé le Gouvernement en proposant en seconde lecture de substituer cette base de calcul aux 10% de ressources de CVAE, CFE et d'IFER.

Autre avancée, les communautés d'agglomération se transformant en communautés urbaines ne seront pas pénalisées en matière de régime de récupération de FCTVA.

De la même façon, la possibilité pour les communes et les EPCI à fiscalité propre le souhaitant d'utiliser la nomenclature comptable M57, jusque-là réservée aux métropoles, est maintenue.

VI. Rationalisation de la carte intercommunale et syndicale

Point dure de la négociation, la commission mixte paritaire a entériné un seuil minimal de **15 000 habitants** avec des **dérogations similaires** à celles adoptées en seconde lecture par les députés.

VII. La problématique des syndicats

Malgré la mobilisation de nos associations, est acté **l'élargissement du principe de représentation-substitution au sein des syndicats compétents en matière d'eau et d'assainissement**, dès lors qu'ils couvrent le périmètre d'au moins trois EPCI. Dans un délai d'un an (jusqu'au 1^{er} janvier suivant le transfert de la compétence), les communautés urbaines et métropoles pourront être autorisées par le préfet, après avis de la CDCI, à sortir du syndicat. Cette mesure est moins protectrice pour les territoires urbains dans la mesure où elle subordonne leur choix de quitter les syndicats à l'appréciation du préfet.

VIII. PLU intercommunal : pas de changement

Finalement, la CMP a décidé de ne pas modifier les dispositions de la loi ALUR sur les modalités de transfert de la compétence PLU aux EPCI à fiscalité propre, en particulier sur la définition de la minorité de blocage permettant aux communes de s'opposer à ce transfert.

IX. Métropole du Grand Paris (MGP)

La MGP est bien créée au 1er janvier 2016 mais n'exercera ses compétences « habitat » et « aménagement » qu'à partir de 2017. Les communes entourant Roissy et Orly pourront faire partie de la MGP. Par ailleurs, le nombre de conseillers métropolitains a été fortement réduit, sur le modèle adopté par les députés.

X. Divers

D'autres dispositions intéressent également les territoires urbains :

- Suppression du Haut Conseil des Territoires ;
- Forfaits de post-stationnement : Dans le cadre de la réforme du stationnement payant sur voirie, les recettes de forfait de post-stationnement (FPS) remplaceront le produit des amendes de police. Il est nécessaire de vérifier si la rédaction issue de la CMP, qui confirme celle des députés, ne remet pas en cause les équilibres financiers entre communes et EPCI à FP, en particulier au sein des communautés urbaines et des métropoles.